

# SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mardi 19 janvier 2010

(59<sup>e</sup> jour de séance de la session)



[www.senat.fr](http://www.senat.fr)



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. JEAN-CLAUDE GAUDIN

### Secrétaires :

**Mme Christiane Demontès, M. Marc Massion.**

1. **Procès-verbal** (p. 224)
2. **Demande d'inscription à l'ordre du jour d'un texte élaboré par une commission mixte paritaire** (p. 224)
3. **Candidatures à un organisme extraparlémenaire** (p. 224)
4. **Dépôt d'un rapport du Gouvernement** (p. 224)
5. **Questions orales** (p. 224)

RÔLE NOCIF DES SOLVANTS DANS L'ENVIRONNEMENT PROFESSIONNEL DE LA FEMME ENCEINTE (p. 224)

Question de M. Yves Pozzo di Borgo. – Mme Nadine Morano, secrétaire d'État chargée de la famille et de la solidarité ; M. Yves Pozzo di Borgo.

PRISE EN COMPTE DE LA SITUATION DE LA COMMUNE DE ROMANS-SUR-ISÈRE DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DE LA POLITIQUE DE LA VILLE (p. 226)

Question de M. Didier Guillaume. – Mme Nadine Morano, secrétaire d'État chargée de la famille et de la solidarité ; M. Didier Guillaume.

LE RSA GÉNÉRALISÉ (p. 227)

Question de M. Alain Fouché. – MM. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, haut-commissaire à la jeunesse ; Alain Fouché.

FISCALITÉ DU PINEAU DES CHARENTES (p. 228)

Question de M. Daniel Laurent. – MM. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, haut-commissaire à la jeunesse ; Daniel Laurent.

ENSEIGNEMENT DE LA LANGUE ARABE (p. 230)

Question de M. Yannick Bodin. – MM. Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, porte-parole du Gouvernement ; Yannick Bodin.

SENSIBILISATION DES JEUNES AUX RISQUES RÉSULTANT DE L'USAGE DES NOUVELLES TECHNOLOGIES (p. 231)

Question de Mme Anne-Marie Escoffier. – M. Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, porte-parole du Gouvernement ; Mme Anne-Marie Escoffier.

POSTES D'INTERNES NON POURVUS EN MÉDECINE GÉNÉRALE (p. 232)

Question de Mme Marie-Thérèse Hermange. – Mmes Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé et des sports ; Marie-Thérèse Hermange.

SITUATION ALARMANTE DE LA VITICULTURE MÉRIDIONALE (p. 233)

Question de M. Roland Courteau. – Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé et des sports ; M. Roland Courteau.

REDISTRIBUTION AU PLAN LOCAL DE LA CONTRIBUTION VOLONTAIRE OBLIGATOIRE (CVO) FILIÈRE BOIS (p. 234)

Question de M. Jean-Claude Carle. – Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé et des sports ; M. Jean-Claude Carle.

PLAN EN FAVEUR DE LA FILIÈRE BOIS (p. 235)

Question de M. Adrien Gouteyron. – Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé et des sports ; M. Adrien Gouteyron.

MODE DE CALCUL DU FINANCEMENT DU SERVICE D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS ET ORDURES MÉNAGÈRES (p. 236)

Question de M. Simon Sutour. – MM. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales ; Simon Sutour.

SITUATION FINANCIÈRE DE LA VILLE DE GRIGNY DANS L'ESSONNE (p. 237)

Question de M. Bernard Vera. – MM. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales ; Bernard Vera.

RÉALISATION DU FUTUR HÔTEL DE POLICE DE GAP (p. 239)

Question de M. Pierre Bernard-Reymond. – MM. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales ; Pierre Bernard-Reymond.

LÉGISLATION SUR L'ACTION DE GROUPE (p. 240)

Question de M. Richard Yung. – Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État chargée du commerce extérieur ; M. Richard Yung.

SITUATION DES PERSONNELS DE PÔLE EMPLOI (p. 241)

Question de M. Robert Navarro. – Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État chargée du commerce extérieur; M. Robert Navarro.

MISE EN ŒUVRE DE L'ÉCOTAXE POIDS LOURDS EN ALSACE (p. 242)

Question de M. Roland Ries. – Mme Valérie Létard, secrétaire d'État en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat; M. Roland Ries.

CONSÉQUENCES POUR DE NOMBREUX PROPRIÉTAIRES-BAILLEURS DE LA LOI RELATIVE AU DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX, DITE LOI « DEMESSINE » (p. 244)

Question de M. Thierry Repentin. – Mme Valérie Létard, secrétaire d'État en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat; M. Thierry Repentin.

DÉCISION D'EUTELSAT DE CONFIER À UNE FUSÉE CHINOISE LE LANCEMENT DE SON SATELLITE DE TÉLÉCOMMUNICATIONS (p. 245)

Question de M. Michel Boutant. – Mme Valérie Létard, secrétaire d'État en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat; M. Michel Boutant.

**6. Nomination de membres d'un organisme extraparlamentaire (p. 246)**

*Suspension et reprise de la séance (p. 246)*

**PRÉSIDENCE DE M. GÉRARD LARCHER**

**7. Réforme des collectivités territoriales. – Discussion d'un projet de loi (Texte de la commission) (p. 246)**

Dépôt d'une motion référendaire (p. 246)

M. le président.

Discussion générale (p. 247)

MM. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales; Jean-Patrick Courtois, rapporteur de la commission des lois; Charles Guéné, rapporteur pour avis de la commission des finances; Alain Lambert, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**PRÉSIDENCE DE MME MONIQUE PAPON**

MM. Hervé Maurey, Jean-Pierre Sueur, Jean-Michel Baylet, Jean Louis Masson.

*Suspension et reprise de la séance (p. 266)*

**PRÉSIDENCE DE M. GÉRARD LARCHER**

**8. Questions cribles thématiques (p. 266)**

PLAN DE RELANCE ET EMPLOI (p. 266)

MM. François Zocchetto, Patrick Devedjian, ministre chargé de la mise en oeuvre du plan de relance.

Mme Françoise Laborde, M. le ministre.

MM. Alain Chatillon, le ministre.

MM. Martial Bourquin, le ministre.

MM. Thierry Foucaud, le ministre.

MM. François-Noël Buffet, le ministre.

MM. Claude Jeannerot, le ministre.

MM. Philippe Darniche, le ministre.

*Suspension et reprise de la séance (p. 272)*

**PRÉSIDENCE DE MME MONIQUE PAPON**

**9. Réforme des collectivités territoriales. – Suite de la discussion d'un projet de loi (Texte de la commission) (p. 272)**

Discussion générale (*suite*) : M. Gérard Longuet, Mmes Marie-France Beaufils, Jacqueline Gourault, MM. Pierre Mauroy, Aymeri de Montesquiou, Bruno Sido, Bernard Vera, Mme Nathalie Goulet.

*Suspension et reprise de la séance (p. 283)*

**PRÉSIDENCE DE M. ROLAND DU LUART**

MM. Pierre-Yves Collombat, Jacques Mézard, Philippe Adnot, François-Noël Buffet, Yves Krattinger, Dominique Braye, Mme Dominique Voynet, MM. Éric Doligé, Gérard Collomb, Philippe Richert, Jean-Jacques Lozach, Pierre Bernard-Reymond, Claude Bérit-Débat, Jacques Blanc, Alain Anziani.

Renvoi de la suite de la discussion.

**10. Ordre du jour (p. 302)**

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. JEAN-CLAUDE GAUDIN

vice-président

Secrétaires :  
Mme Christiane Demontès,  
M. Marc Massion.

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à neuf heures trente-cinq.)*

1

## PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

## DEMANDE D'INSCRIPTION À L'ORDRE DU JOUR D'UN TEXTE ÉLABORÉ PAR UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

**M. le président.** Par courrier en date du 15 janvier 2010, en application de l'article 45, alinéa 3, de la Constitution, M. le Premier ministre a demandé que soit soumis au Sénat le texte élaboré par la commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation.

L'inscription de ce texte à l'ordre du jour sera examinée lors d'une prochaine réunion de la conférence des présidents.

Je vous rappelle que M. le président de l'Assemblée nationale et M. le président du Sénat avaient décidé, le 29 septembre dernier, de provoquer la réunion de cette commission mixte paritaire.

Il s'agissait de la première application des nouvelles dispositions de l'article 45 de la Constitution qui accordent aux présidents des deux assemblées agissant conjointement la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire.

3

## CANDIDATURES À UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

**M. le président.** Je rappelle au Sénat que M. le Premier ministre a demandé à la Haute Assemblée de bien vouloir procéder à la désignation de sénateurs appelés à siéger au sein du comité national de l'organisation sanitaire et sociale.

La commission des affaires sociales a fait connaître qu'elle propose la candidature de M. Jacky Le Menn, en qualité de membre titulaire, et celle de M. Gilbert Barbier, en qualité de membre suppléant, pour siéger au sein de cet organisme extraparlémentaire.

Ces candidatures ont été affichées et seront ratifiées, conformément à l'article 9 du règlement, s'il n'y a pas d'opposition à l'expiration du délai d'une heure.

4

## DÉPÔT D'UN RAPPORT DU GOUVERNEMENT

**M. le président.** M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le rapport sur l'intérêt de rendre l'article L. 3111-9 du code de la santé publique applicable aux personnes exerçant ou ayant exercé une activité professionnelle ou volontaire au sein de services d'incendie et de secours qui ont été vaccinées contre l'hépatite B depuis la date d'entrée en vigueur de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales, prévu par l'article 42 de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

Il a été transmis à la commission des affaires sociales et sera disponible au bureau de la distribution.

Acte est donné du dépôt de ce rapport

5

## QUESTIONS ORALES

**M. le président.** L'ordre du jour appelle les réponses à des questions orales.

### RÔLE NOCIF DES SOLVANTS DANS L'ENVIRONNEMENT PROFESSIONNEL DE LA FEMME ENCEINTE

**M. le président.** La parole est à M. Yves Pozzo di Borgo, en remplacement de Mme Anne-Marie Payet, auteur de la question n° 662, transmise à M. le ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** Madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, j'ai souhaité aujourd'hui appeler l'attention sur le rôle nocif des solvants pour les femmes enceintes et leur enfant à naître.

Menée par l'INSERM, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale, une étude a été réalisée chez 3 421 femmes enceintes, dont 3 005 avaient une activité professionnelle. Ces femmes ont toutes été suivies dès le premier trimestre de leur grossesse par des gynécologues et des échographistes libéraux afin d'évaluer les conséquences des expositions aux solvants sur le déroulement de la grossesse et sur le développement psychomoteur de l'enfant. Au début de l'étude, 30 % d'entre elles avaient déclaré être régulièrement exposées sur leur lieu de travail à au moins un produit contenant des solvants.

Cette étude révèle que le risque de malformations congénitales chez l'enfant à la suite de l'exposition professionnelle de leur mère aux solvants est multiplié par 2,5 par rapport à des femmes non exposées.

Eu égard à leurs caractéristiques chimiques, les solvants sont utilisés dans de nombreux secteurs d'activité professionnelle. Ils sont par exemple présents dans les peintures – à ce sujet-là, je m'interroge sur les peintures des appartements, des écoles, des crèches –, les vernis, les produits d'entretien, mais aussi dans certains produits cosmétiques. Essentiellement absorbés par les voies respiratoires ou par la peau par dialyse, ils ont la propriété de passer la barrière placentaire et, de ce fait, nuisent au fœtus.

Je tiens à souligner que les résultats de l'étude mettent en évidence une relation dose-dépendance entre la fréquence de l'exposition professionnelle aux solvants au début de la grossesse et l'apparition de malformations majeures. Les malformations à la naissance concernent de 2 % à 3 % des nouveau-nés et sont principalement des fentes orales de type bec de lièvre, des malformations du rein et des voies urinaires ainsi que des malformations génitales du garçon.

Compte tenu de ces éléments, les chercheurs préconisent d'identifier précisément les caractéristiques des solvants mis en cause dans ces anomalies du développement intra-utérin et les autres expositions présentes dans les métiers concernés. Les auteurs de l'étude recommandent également d'évaluer le risque de développement anormal de l'embryon auprès des médecins du travail en début de grossesse pour les femmes exposées aux solvants, et de procéder à un changement de poste si nécessaire.

Dans ce contexte, je vous demande, madame la secrétaire d'État, de bien vouloir me faire part de la position du Gouvernement sur ce dossier et, éventuellement, des mesures qu'il entend prendre pour remédier à cette situation, sachant qu'il n'est pas facile de s'opposer à la grande industrie.

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État chargée de la famille et de la solidarité.** Monsieur le sénateur, vous appelez l'attention du Gouvernement sur les mesures de prévention prises pour les femmes enceintes contre les risques professionnels liés aux effets nocifs des solvants sur le développement de l'embryon et du fœtus.

Ce sujet est primordial puisque, comme vous le rappelez, une étude récente de l'INSERM a montré que le risque de malformations congénitales chez l'enfant est multiplié par 2,5 quand la mère est exposée à des produits solvants.

Face à cette menace, la réglementation prévoit des mesures de prévention des risques professionnels liés aux agents chimiques dangereux ou cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction, dits CMR, de catégorie 1 ou 2 pour l'ensemble des travailleurs. Des décrets ont transposé en droit national les directives européennes de 1998 et de 2004 fixant des prescriptions minimales. Le décret n°2001-97 du 1<sup>er</sup> février 2001 va même au-delà de la réglementation communautaire en visant les agents toxiques pour la reproduction alors que la directive de 2004 limite son champ d'application aux agents cancérigènes ou mutagènes.

Ces dispositions, qui figurent dans le code du travail, visent à systématiser, sous la responsabilité de chaque employeur, l'évaluation du risque chimique en vue de supprimer ce risque ou de limiter l'exposition en mettant en place des mesures de prévention adaptées à chaque situation de travail. Elles prévoient en priorité une obligation de substitution des agents chimiques dangereux par des substances, préparations ou procédés moins nocifs.

Cette obligation est renforcée pour les agents CMR de catégorie 1 ou 2, pour lesquels la substitution est obligatoire lorsque cela est techniquement possible. Dans les cas où l'application de ce principe de substitution s'avère impossible, l'employeur doit mettre en œuvre tous les moyens de prévention et de protection permettant de réduire l'exposition.

Par ailleurs, la réglementation prévoit qu'un travailleur ne peut être affecté à des travaux l'exposant à des agents chimiques dangereux que s'il a fait l'objet d'un examen médical préalable et s'il ne présente pas de contre-indication médicale à ces travaux.

En ce qui concerne spécifiquement les femmes enceintes, l'employeur se doit d'informer celles qu'il emploie des dangers que peut représenter l'exposition à certaines substances chimiques pour la fertilité, l'embryon – en particulier lors du début de la grossesse –, le fœtus et l'enfant.

En outre, il est interdit d'affecter ou de maintenir des femmes enceintes et des femmes allaitantes à des postes de travail les exposant à certains agents chimiques, tels que les agents classés toxiques pour la reproduction de catégorie 1 ou 2, le benzène ou certains dérivés d'hydrocarbures aromatiques.

Si une salariée enceinte ou allaitante occupe un poste de travail l'exposant à un agent toxique pour la reproduction de catégorie 1 ou 2, au benzène ou à certains dérivés d'hydrocarbures aromatiques, l'employeur est tenu, de par le code du travail, de lui proposer un autre emploi compatible avec son état, sans diminution de sa rémunération. Si l'employeur est dans l'impossibilité de lui proposer un autre emploi, le contrat de travail est suspendu, et la salariée bénéficie d'une garantie de rémunération composée d'une allocation journalière prévue par le code de la sécurité sociale et d'un complément de l'employeur prévu par le code du travail.

Enfin, il convient de souligner que le deuxième plan Santé au travail, qui porte sur la période 2010-2014, plan en cours de finalisation, aura pour principaux objectifs de poursuivre les efforts d'amélioration de la connaissance en santé au travail engagés grâce au premier plan Santé au travail qui portait sur la période 2005-2009 par le renforcement de la recherche et de conforter une politique de prévention active des risques professionnels, en particulier du risque chimique.

Cet ensemble de dispositions constitue un arsenal juridique complet et efficace, sous réserve de rester vigilant quant à l'effectivité de son application. À cet égard, la responsabilité première en revient aux entreprises, mais les services de l'inspection du travail et la médecine du travail ont également un rôle majeur à jouer dans le cadre de leurs missions de contrôle et d'information. Ils s'y emploient au quotidien et dans le cadre de campagnes nationales de contrôle ciblées.

En 2010, une campagne sur le risque chimique dans les secteurs de la réparation automobile et du nettoyage sera ainsi organisée par tous les États membres de l'Union européenne, dans le cadre du comité des hauts responsables de l'inspection du travail.

**M. le président.** La parole est à M. Yves Pozzo di Borgo.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** Madame la secrétaire d'État, je vous remercie d'avoir rappelé l'arsenal juridique destiné à protéger la santé des femmes au travail. Pour autant, il ne faudrait pas négliger la nocivité de certains produits domestiques. Cela fera peut-être l'objet d'une autre question.

PRISE EN COMPTE DE LA  
SITUATION DE LA COMMUNE DE  
ROMANS-SUR-ISÈRE DANS LE  
CADRE DE LA RÉFORME DE LA  
POLITIQUE DE LA VILLE

**M. le président.** La parole est à M. Didier Guillaume, auteur de la question n° 674, adressée à Mme la secrétaire d'État chargée de la politique de la ville.

**M. Didier Guillaume.** Ma question porte sur la situation de la commune de Romans-sur-Isère, dans la Drôme, commune dans laquelle Fadela Amara s'est rendue voilà quelques semaines. Elle y a d'ailleurs été bien accueillie par la population, particulièrement par les habitants des quartiers classés en zone urbaine sensible, ou ZUS, qui attendent des actions concrètes de la part du Gouvernement pour réduire les injustices sociales.

ZUS, voilà un sigle barbare qui désigne les secteurs de communes dans lesquels les habitants et les familles sont fragilisés, dans lesquels, bien souvent, le lien social est inexistant ou presque, et aux besoins desquels les collectivités locales les plus pauvres ne peuvent répondre, en raison de l'insuffisance de politiques publiques. Tel est le cas de Romans-sur-Isère.

En effet, cette commune ne dispose que de ressources limitées : en 2008, son potentiel fiscal était de 925,8968 euros par habitant, soit un niveau de ressources parmi les plus faibles. Certains quartiers, non seulement en périphérie mais également en centre-ville, concentrent des populations présentant parfois des difficultés sociales plus importantes que celles qu'on rencontre dans les banlieues de grandes villes.

Aussi, le principe d'une majoration de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, la DSUCS, au profit de communes présentant objectivement de tels indicateurs de difficultés sociales permettrait une meilleure péréquation de l'aide publique.

M. le Premier ministre a d'ailleurs missionné nos collègues Pierre André, sénateur, et Gérard Hamel, député, pour travailler sur le projet de réforme de la politique de la ville. Ceux-ci défendent l'idée d'une majoration de l'impact de la DSUCS au profit des collectivités les plus en difficulté. Notre groupe soutient cette idée.

Je voudrais également évoquer la délimitation géographique du périmètre prioritaire de la ZUS de Romans-sur-Isère. En effet, le découpage actuel a figé de façon très limitative la zone d'habitat social extrêmement fragile. Le collège, d'ailleurs, n'est pas inclus dans cette zone. Si ce critère permet effectivement de cibler très précisément un secteur, il exclut d'autres zones d'habitat.

C'est pourquoi, dans le cadre de la réforme de la politique de la ville, je souhaitais vous interroger sur deux points, madame la secrétaire d'État. D'une part, est-il possible d'intégrer dans la réforme à venir un dispositif de majoration de la DSUCS au profit des collectivités les plus en difficulté ? D'autre part, sans attendre une réforme globale, pourriez-vous réexaminer le champ du périmètre prioritaire de la ZUS de Romans-sur-Isère afin que celui-ci soit élargi à l'identique de ce qui existe déjà dans d'autres communes, dans le but de favoriser tant le soutien à d'autres habitants en situation de précarité que la mixité entre les différents secteurs d'un même territoire ?

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État chargée de la famille et de la solidarité.** Monsieur le sénateur, je vous prie tout d'abord de bien vouloir excuser Fadela Amara, retenue à une réunion ministérielle sur les maisons de santé.

Ma collègue est très consciente des préoccupations dont vous faites part, d'autant qu'elle s'est rendue dans votre commune voilà quelques mois.

Comme vous le savez, sur l'initiative du Parlement, le comité interministériel des villes du 20 janvier 2009 a décidé de lancer une concertation préalable à la réforme de la géographie prioritaire. Cette décision, je le rappelle, est la conséquence de la modification, par l'article 140 de la loi de finances initiale pour 2008, de l'article 42 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

En effet, la liste des ZUS doit dorénavant être actualisée tous les cinq ans. La mission sur la révision de la géographie prioritaire, confiée à deux parlementaires, le sénateur Pierre André et le député Gérard Hamel, a donné lieu à un rapport qui a été rendu en octobre dernier au Premier ministre. Cette contribution s'ajoute à la vaste concertation menée par le Gouvernement avec l'ensemble des acteurs de la politique de la ville, au niveau tant national que local.

Au niveau national, l'ensemble des élus et des collectivités ont été appelés à donner leur avis sur le Livre vert relatif à la géographie prioritaire, notamment sur les choix des indicateurs à retenir.

Par ailleurs, les préfets ont été invités, par la circulaire du 13 mars 2008, à organiser une concertation au niveau local avec les acteurs socio-économiques, les collectivités territoriales, les associations, etc. Le Gouvernement souhaite que cette révision de la géographie prioritaire « conduite à une plus grande concentration des moyens de l'État en faveur des quartiers défavorisés, à une meilleure mobilisation des moyens de droit commun de l'État et à un renforcement de la solidarité intercommunale », est-il précisé dans ce texte.

La concertation a porté sur les principes mêmes du zonage ainsi que sur la méthode la mieux adaptée quant à la définition des périmètres des zones prioritaires. Il ne s'agit en aucun cas, à ce stade de la réflexion, de retenir les périmètres éligibles à la politique de la ville et encore moins de déterminer les conditions à remplir quant à l'attribution des moyens.

Ma collègue Fadela Amara ne peut donc, à ce stade, répondre précisément à la situation du zonage de la commune de Romans. Mais sachez toutefois, monsieur le sénateur, que, pour parvenir à un ciblage des zones prioritaires, la réforme intégrera les critères les plus pertinents permettant de prendre en compte les difficultés rencontrées par les populations des quartiers. Il s'agit de donner plus à ceux qui ont le moins.

Par ailleurs, sachez que le Gouvernement et Fadela Amara sont très attentifs à la question de la péréquation que vous soulevez. Tout sera mis en œuvre pour que la réforme aille dans le sens d'une plus grande solidarité entre les collectivités.

Comme l'a annoncé le Premier ministre, la tenue d'un conseil interministériel des villes au printemps permettra de fixer un calendrier et d'annoncer les axes de la réforme, afin de « mieux cibler les actions en direction des zones urbaines sensibles et de rénover les contrats urbains de cohésion sociale ».

**M. le président.** La parole est à M. Didier Guillaume.

**M. Didier Guillaume.** Madame la secrétaire d'État, je vous donne acte de votre réponse. Dans le cadre de la démarche globale que le Gouvernement va engager, il faudra prêter une attention particulière aux quelques communes les plus en difficulté, lesquelles ne comptent pas nécessairement de vastes quartiers très peuplés. Néanmoins, ceux-ci sont tellement paupérisés que ces communes aux ressources faibles ne parviennent pas à assumer leur rôle dans ces ZUS.

Au moment où l'on parle tant de péréquation, notamment au sujet de la taxe professionnelle, il nous semble indispensable que ces financements y soient soumis. Nous attendons la suite.

### LE RSA GÉNÉRALISÉ

**M. le président.** La parole est à M. Alain Fouché, auteur de la question n° 760, adressée à M. le haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, haut-commissaire à la jeunesse.

**M. Alain Fouché.** Monsieur le haut-commissaire, ma question porte sur la généralisation du revenu de solidarité active, le RSA, qu'on peut considérer comme l'une des mesures les plus intelligentes en matière sociale qui aient été prises au cours des dernières décennies.

Plusieurs difficultés liées à sa mise en œuvre ont retenu mon attention ainsi que celle d'un certain nombre de travailleurs sociaux.

Le RMI et le RSA expérimental entraînaient l'exonération systématique de la taxe d'habitation, ce qui n'est plus le cas pour les bénéficiaires du RSA aujourd'hui.

L'allocation logement était auparavant majorée automatiquement en cas de perception du RMI. Dorénavant, cette majoration est calculée sur les revenus de l'année précédente. Ce mécanisme entraîne quelques difficultés pour les familles qui n'ont pas de revenus suffisants pour payer leur loyer et pour qui cette allocation était indispensable.

Le préavis des personnes locataires et bénéficiaires du RMI qui souhaitaient changer de logement était ramené à un mois, au lieu de trois. Il est maintenant automatiquement de trois mois, quels que soient leurs revenus.

Concernant la couverture maladie universelle, la CMU, une personne qui en est bénéficiaire et qui aura perçu quatre mois de salaire se verra radier automatiquement du dispositif lors de son renouvellement, et ce quel que soit son salaire.

Tous ces points sont autant de préoccupations pour les bénéficiaires du RSA. En cette période de crise, leurs difficultés financières s'ajoutent bien souvent à des problèmes d'emploi.

La mise en œuvre du RSA sur le territoire national est une réussite. Comme vous le savez, monsieur le haut-commissaire, mon département de la Vienne a été l'un des premiers départements à avoir expérimenté et mis en place ce dispositif. Or ce dernier, aujourd'hui, ne satisfait pas tout à fait aux exigences de soutien des personnes qui en sont bénéficiaires, à savoir l'amélioration de leurs conditions de vie et de leur retour à l'emploi. Comme toute réforme, il nécessite donc quelques aménagements.

Monsieur le haut-commissaire, pouvez-vous m'indiquer ce qu'il en est précisément des situations que j'ai évoquées et détailler les mesures correctrices que le Gouvernement entend mettre en œuvre pour rétablir une réelle équité envers les bénéficiaires du RSA généralisé? Je sais que l'équité est importante pour vous.

**M. le président.** La parole est à M. le haut-commissaire.

**M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, haut-commissaire à la jeunesse.** Monsieur le sénateur, vous connaissez particulièrement bien le RSA puisque la Vienne, dont vous présidez le conseil général, était l'un des quatre premiers départements en France à l'expérimenter.

Le RSA expérimental s'adressait uniquement à des allocataires du RMI; c'est pourquoi nous avons choisi de maintenir le lien entre le statut d'allocataire du RMI et l'exonération, notamment, de la taxe d'habitation.

En généralisant le RSA par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008, texte que la Haute Assemblée a d'ailleurs largement amélioré, nous avons cette fois-ci pris en compte une population beaucoup plus large incluant à la fois les allocataires du RMI et de l'allocation de parent isolé, l'API, mais aussi des salariés, qui, pour certains, sont employés à plein temps. Aussi, il n'était plus possible d'attacher ces exonérations au statut d'allocataire, au risque que le nombre des personnes en bénéficiant ne triplât. En outre, si nous avions conservé ce lien, nous aurions aussi maintenu un effet de seuil particulièrement pervers, maintes fois dénoncé, et rendu redevables de toute une série de taxes et de frais ceux qui, même à un euro près, n'étaient plus éligibles au RMI.

Un autre effet pervers était que, à ressources égales, un titulaire du RMI pouvait bénéficier d'un certain nombre d'avantages auxquels ne pouvait prétendre une personne exerçant une activité professionnelle.

C'est pourquoi nous avons estimé nécessaire de passer d'une logique de statut à une logique de ressources.

Pour autant, je ne conteste pas que, ici et là, il faille affiner le dispositif. C'est dans cet esprit que j'ai demandé à votre collègue Sylvie Desmarescaux d'étudier le lien entre l'ensemble des aides connexes obligatoires ou facultatives, nationales ou locales, et le RSA, afin de voir tout ce qui peut être amélioré.

J'en viens maintenant précisément à la CMU, à la taxe d'habitation et à la redevance audiovisuelle, que vous avez évoquées dans votre question.

Désormais, le bénéfice de la CMU et l'exonération de la taxe d'habitation et de la redevance audiovisuelle sont fonction des ressources et non plus du statut. Le fait de bénéficier du RSA ne rend pas systématiquement éligible à des droits connexes. Cependant, s'agissant de la taxe d'habitation, la réforme garantit que les personnes percevant le RSA dont le revenu fiscal de référence est nul restent exonérées.

Par conséquent, les personnes sans activité professionnelle, percevant le RSA, conservent exactement les mêmes exonérations que les personnes sans emploi qui, auparavant, touchaient le RMI. Seul le revenu professionnel détermine l'assujettissement ou non à la taxe d'habitation. À cet égard, nous vérifions à chaque fois que le gain de RSA est bien supérieur au montant de la taxe d'habitation qu'un allocataire est susceptible d'acquitter.

Cependant, dans certains cas très particuliers, il peut arriver que des personnes deviennent imposables à la taxe d'habitation. Il en est notamment ainsi des personnes qui perçoivent une pension alimentaire.

À la fin du mois de janvier, une instruction fiscale sera adressée, par M. Woerth, à l'ensemble des services fiscaux, afin que, dans des cas précis qui ne peuvent pas faire l'objet d'une loi, on applique les dispositions préalablement en vigueur. C'est l'engagement qui a été pris devant le Sénat lors de la discussion du dernier collectif budgétaire.

En ce qui concerne le calcul de l'allocation logement, il n'est pas tenu compte des revenus d'activité ni des indemnités chômage des bénéficiaires ayant des ressources faibles, correspondant à l'ancien montant du RMI. Par ailleurs, je le rappelle, le montant du RSA non imposable n'est pas pris en compte dans la base ressources pour le calcul de l'allocation logement.

Cependant, indépendamment du RSA, l'allocation logement décroît assez rapidement en cas de reprise d'activité. Sans doute conviendra-t-il de faire sur ce sujet un travail similaire à celui que nous avons accompli pour le RMI et le RSA. Cette question nous est régulièrement signalée.

En ce qui concerne la faculté, pour les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, de donner congé à leur bailleur avec un délai de préavis réduit à un mois, l'article 5 de la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, qui a été adoptée par l'Assemblée nationale le 2 décembre dernier, prévoit que cette disposition s'applique également aux bénéficiaires du RSA. J'espère qu'elle sera définitivement adoptée dans de brefs délais.

Pour ce qui a trait à la CMU, les bénéficiaires du RSA sont affiliés à la CMU de base tant qu'ils ne sont pas couverts par l'assurance maladie ou maternité à un autre titre.

Pour la CMU complémentaire, les bénéficiaires du RSA socle – celui qui se substitue au RMI – sont réputés éligibles à la protection complémentaire en matière de santé.

Les personnes qui exercent une activité voient leur droit à la CMU soumis à l'étude de leurs ressources. Je tiens toutefois à rappeler que le montant du RSA n'est jamais pris en compte dans les ressources.

Enfin, en ce qui concerne les titulaires d'un contrat aidé, nous avons pris des dispositions transitoires, qui n'étaient pas prévues dans la loi, afin que ces personnes conservent strictement les mêmes droits, sans perte de ressources.

Monsieur le sénateur, toutes ces questions sont en effet délicates. Nous n'hésitons pas à revenir devant le Parlement pour lui faire part des mesures réglementaires que nous pouvons être amenés à prendre pour remédier à des situations inéquitables. Nous nous félicitons que 400 000 bénéficiaires supplémentaires du RSA exercent une activité. Cette montée en charge traduit un gain de ressources significatif pour des personnes qui en avaient bien besoin.

**M. le président.** La parole est à M. Alain Fouché.

**M. Alain Fouché.** Monsieur le haut-commissaire, votre réponse me convient parfaitement.

**M. Jean-Claude Carle.** Nous nous en réjouissons !

**M. le président.** C'est moi qui ai créé les ZFU, lesquelles ont permis de créer des emplois, lorsque j'étais ministre de la ville.

**M. Martin Hirsch, haut-commissaire.** Personne ne l'a oublié, monsieur le président.

**M. le président.** Il me plaît de rappeler de tels faits, même si je le fais plus souvent à Marseille qu'au fauteuil de la présidence du Sénat. (*Sourires.*)

#### FISCALITÉ DU PINEAU DES CHARENTES

**M. le président.** La parole est à M. Daniel Laurent, auteur de la question n° 742, adressée à M. le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.

**M. Daniel Laurent.** Monsieur le président, monsieur le haut-commissaire, mes chers collègues, ma question porte, une nouvelle fois, sur la fiscalité des vins de liqueur soumis à appellation d'origine contrôlée, AOC.

En effet, à la suite du décès d'un élu de ma commune, je n'ai pu intervenir lors de l'examen de la mission « Agriculture » du projet de loi de finances, le 3 décembre, mais notre éminent collègue Gérard César a bien voulu relayer nos préoccupations auprès de M. Bruno Le Maire, ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche. M. Le Maire ayant alors indiqué qu'il avait demandé à ses services d'analyser, en lien avec ceux du ministère du budget, les conditions d'un éventuel rééquilibrage de la fiscalité, il m'est apparu judicieux de déposer cette question.

En France, les produits issus de la vigne sont soumis à une fiscalité variable selon leur mode d'élaboration. Les produits dits « intermédiaires », comme le Pineau des Charentes, le Floc de Gascogne, le Macvin du Jura, sans oublier le Pommeau de Normandie, cher à M. le président du Sénat et à mes collègues des régions concernées, sont soumis à une fiscalité différenciée.

En revanche, les produits industriels concurrents sur ce marché des apéritifs, élaborés sans contraintes d'origine ou de production, ont su faire évoluer la fiscalité en leur faveur, en modifiant leur procédé technique, ce qui est impossible pour le Pineau. Depuis 2003, certains d'entre eux sont taxés comme un vin, soit soixante-trois fois moins que le Pineau. Le résultat est que, depuis trois ans, les ventes totales de Pineau ont baissé de plus de 15 %.

La loi de financement de la sécurité sociale de 2009 a mis en œuvre un principe d'indexation systématique des produits soumis à accises, contre lequel je me suis élevé avec de nombreux collègues, mais en vain.

Ainsi, en 2009, les accises ont augmenté de 1,50 % et, pour 2010, elles devraient croître de 2,80 %, comme l'a confirmé l'arrêté du 19 octobre 2009, fixant pour 2010 les tarifs des droits d'accises sur les alcools et les boissons alcooliques.

La seule hausse pour 2010 des droits d'accises sur les produits intermédiaires équivaut au double de la taxation totale de ces apéritifs concurrents. Vous comprenez dès lors l'ire de nos viticulteurs ! Depuis de nombreuses années, mon collègue et ami Michel Doublet nous battons à leurs côtés pour interpellier les pouvoirs publics sur l'iniquité de cette fiscalité. On ne compte plus les questions écrites, orales, les courriers aux ministres, les rendez-vous ministériels, dont le prochain est programmé en février au ministère de l'agriculture.

En 2004, lorsque Dominique Bussereau était secrétaire au budget et à la réforme budgétaire, la profession avait réussi à obtenir des aides annuelles aux vins de liqueur, preuve que la demande de la profession est légitime. Depuis, nous n'avons plus avancé. Je sais que M. le président du Sénat est à nos côtés pour défendre ce dossier, et nous lui en savons gré.

Nous sommes en train de perdre toute crédibilité, et la profession s'exaspère. Une réunion générale qui s'est tenue le 15 janvier a rassemblé près de deux cents viticulteurs et négociants. Tous se sont élevés avec fermeté contre le niveau de la taxation frappant leur produit, aggravé par l'application de l'indexation.

À l'unanimité, ils ont décidé, dans un premier temps, de reprendre le mouvement collectif de paiement partiel des droits, suspendu en 2004. Ainsi, les opérateurs régleront aux douanes les 45 euros correspondant au minimum communautaire de taxation des produits intermédiaires, et le solde des sommes dues sera déposé auprès de la Confédération nationale des producteurs de vins et de liqueurs.

Après vingt-cinq ans de démarches et de lutte, la détermination de la filière est entière. D'autres actions plus dures sont envisagées, en complément de ce mouvement.

J'ai bien conscience que le poids économique du Pineau des Charentes n'est rien à côté de celui des géants industriels, mais vous comprendrez aisément que cet état de fait ne peut perdurer. Il devient impérieux de clore cette affaire, d'y apporter une réponse immédiate.

Je sais que, depuis quelques semaines, une attention particulière est consacrée à ce dossier. Gageons qu'elle aboutisse enfin à des mesures concrètes !

Je souhaite savoir ce qu'envisage M. le ministre du budget pour mettre fin à cette inégalité fiscale qui pénalise la compétitivité de ces produits.

**M. le président.** La parole est à M. le haut-commissaire.

**M. Martin Hirsch**, *haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, haut-commissaire à la jeunesse.* Monsieur le sénateur, je vous prie de bien vouloir excuser M. Éric Woerth qui doit aujourd'hui rencontrer son homologue allemand, à Berlin. Faute de pouvoir vous répondre directement, comme il l'aurait souhaité, il m'a demandé de vous transmettre certaines données.

Les différences de taxation que vous avez soulignées résultent de définitions issues de la réglementation communautaire, laquelle prévoit spécifiquement un cadre pour la fiscalité des boissons alcooliques.

La structure de la fiscalité des boissons alcooliques issues de la vigne repose en effet sur une différence de taxation selon que l'alcool provient de la fermentation ou qu'il a été obtenu par distillation. Les boissons contenant de l'alcool provenant à la fois de la fermentation et de la distillation sont qualifiées de « produits intermédiaires ».

Les produits tels que le Floc de Gascogne ou le Pineau des Charentes, élaborés par mutage de moûts à l'alcool distillé – provenant respectivement de l'Armagnac ou du Cognac – et titrant environ 18 degrés sont contraints à des processus précis de fabrication découlant de traditions anciennes et formalisés par un cahier des charges fondant leur appellation d'origine. Ils répondent à la définition fiscale des produits intermédiaires et sont taxés à 223,29 euros par hectolitre.

Certains produits industriels, non tenus aux exigences spécifiques des appellations d'origine, ont vu leur processus de fabrication modifié. Cette astuce leur a permis de bénéficier d'une fiscalité moins élevée. Il s'agit de boissons fermentées dont le taux d'alcool est augmenté par concentration partielle par le froid ou par d'autres procédés techniques qui provoquent la concentration de l'alcool par élimination de l'eau.

Ces boissons conservent toutes les qualités organoleptiques des produits fermentés de base, mais, titrant moins de 15 degrés et ne faisant pas l'objet d'un ajout d'alcool distillé, elles sont fiscalement assimilées à des vins et taxées seulement à 3,55 euros par hectolitre. En l'état actuel de la réglementation communautaire, le classement fiscal de ces produits ne peut pas être remis en cause.

Conscient de la distorsion de concurrence provoquée par cette différence de classement fiscal, le Gouvernement a saisi la Commission européenne afin que la question soit abordée dans le cadre du comité des accises. Doit notamment être étudiée la possibilité d'assimiler les procédés de concentration de l'alcool à une distillation. Cela permettrait de réserver la fiscalité du vin aux seuls produits dont l'alcool provient exclusivement d'une fermentation et dont la teneur n'a pas été augmentée par des pratiques destinées à concentrer l'alcool.

Parallèlement à cette action, l'administration continue de privilégier le dialogue avec la profession, en particulier avec les producteurs de Pineau des Charentes, dont les représentants ont été reçus le 6 janvier dernier à la Direction générale des douanes et droits indirects. Les professionnels seront naturellement tenus informés de l'avancement des travaux menés au sein des instances communautaires.

Enfin, en ce qui concerne les effets de l'indexation des droits d'accises sur les prix à la consommation, il a été proposé aux représentants de la profession d'étudier la possibilité de plafonner l'impact monétaire de cette indexation sur les boissons les plus fortement taxées. Une telle évolution, si elle était souhaitée, nécessiterait cependant une adaptation de la loi, à l'issue d'une concertation interministérielle associant notamment le ministère en charge de l'agriculture, d'une part, et le ministère en charge de la santé, d'autre part.

**M. le président.** La parole est à M. Daniel Laurent.

**M. Daniel Laurent.** Le plafonnement est une piste très intéressante. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoit une indexation qui n'était pas souhaitée. C'est donc sur ce point qu'il faut intervenir, et c'est sur ce sujet que nous avons sollicité le Gouvernement.

Les viticulteurs concernés sont tous las de cette situation qui dure depuis de nombreuses années. Cela touche un pan de la production viticole nationale, et il est impératif de se montrer actif sur cette question.

Monsieur le haut-commissaire, je vous remercie de la réponse que vous m'avez apportée au nom de M. Woerth. J'espère qu'elle sera suivie d'actions concrètes.

#### ENSEIGNEMENT DE LA LANGUE ARABE

**M. le président.** La parole est à M. Yannick Bodin, auteur de la question n° 639, adressée à M. le ministre de l'éducation nationale, porte-parole du Gouvernement.

**M. Yannick Bodin.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ma question, qui s'adresse à M. le ministre de l'éducation nationale, concerne l'enseignement de la langue arabe dans l'enseignement public.

Le nombre d'élèves suivant des cours d'arabe dans l'enseignement public est en constante diminution. Alors que l'enseignement de langues dites « rares » ne cesse de se développer, puisque 15 000 élèves de l'enseignement secondaire étudient le chinois, 12 000 le portugais, 14 000 le russe, à peine 7 300 collégiens et lycéens suivent des enseignements de langue arabe. Et encore faut-il préciser que, parmi ces élèves, 1 800 suivent les cours du centre national d'enseignement à distance, le CNED, et 1 500 résident à la Réunion et à Mayotte.

Pourtant, la demande est forte, motivée autant par des raisons culturelles que par la réalisation de projets professionnels.

L'arabe est en effet l'une des dix langues les plus parlées au monde, et certains pays arabes, en plein développement économique, sont des partenaires commerciaux importants, comme l'actualité nous le montre tous les jours. Plusieurs États européens l'ont d'ailleurs fort bien compris. Ainsi, le Danemark développe l'enseignement de cette langue dès le collège. Ce pays n'a pourtant pas, de par son histoire, des relations privilégiées avec des pays arabophones, comme c'est par exemple le cas de la France.

À l'éducation nationale, les créations de poste ne suivent pas. Pourquoi ?

On nous dit que certains chefs d'établissement seraient réticents à ouvrir des classes d'arabe, aussi bien dans l'établissement défavorisé, où l'on craint que cette langue ne contribue à la ghettoïsation de ce dernier, que dans les lycées de centre-ville, où l'on redoute que l'ouverture de cette option n'attire des « populations à problèmes ».

Cela concerne aussi la politique gouvernementale puisque, en quatre ans, le nombre de postes d'enseignant de la langue arabe proposé au concours du certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré, le CAPES, a été divisé par quatre : vingt postes en 2002 contre cinq seulement en 2006.

En revanche, comme vous l'avez sans doute remarqué, monsieur le ministre, l'enseignement privé de l'arabe est en pleine croissance. Entre les cours dispensés par des associations privées financées par des États étrangers et ceux,

dispensés dans les lieux culturels, qui donnent souvent lieu à du prosélytisme, 100 000 personnes seraient concernées. Ces formations se développent au détriment de l'enseignement laïc, avec des risques évidents de dérive communautariste.

Sous la pression de l'opinion publique, les assises de l'enseignement de la langue et de la culture arabes ont été organisées le 9 octobre 2008 à l'Assemblée nationale. À l'issue de cette journée, votre prédécesseur, M. Xavier Darcos, avait annoncé cinq grands axes de développement pour l'enseignement de la langue arabe : une généralisation des classes de sixième « bilangues » dès la rentrée 2009, l'identification et la création d'établissements pilotes pour l'arabe afin d'éviter la dispersion des moyens, la généralisation des regroupements inter-établissements en centre-ville dans les grandes agglomérations, le développement des sections internationales et de langues orientales, dont l'ouverture était d'ailleurs prévue en 2009, ainsi que le développement de l'arabe dans l'enseignement professionnel, notamment dans l'hôtellerie, le tourisme et la restauration.

Plus d'un an après ces assises, il semble que rien n'ait été concrétisé. Où en êtes-vous, monsieur le ministre, dans la mise en œuvre d'une véritable politique d'enseignement de la langue et de la culture de l'arabe dans nos écoles publiques, afin de répondre à la demande des élèves, arabophones ou non, et, surtout, pour s'assurer de son encadrement par l'enseignement public laïc, seul garant de la défense des valeurs de la République ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, porte-parole du Gouvernement.** Je partage votre sentiment, monsieur le sénateur, sur le fait que l'arabe est l'une des langues-clés de notre monde multipolaire.

L'arabe bénéficie déjà d'une place privilégiée dans notre système éducatif, puisqu'il fait partie des vingt-deux langues vivantes étrangères susceptibles d'être choisies à l'épreuve écrite du baccalauréat.

En 2009, 6 400 élèves suivaient un enseignement d'arabe en LV1, LV2 ou LV3, dans les collèges et les lycées d'enseignement général, technologique ou professionnel. De surcroît, comme vous l'avez rappelé, monsieur le sénateur, 50 000 élèves, en particulier les enfants scolarisés dans le primaire, choisissent également de suivre cet enseignement dans un cadre associatif, le plus souvent confessionnel.

Dans l'enseignement supérieur, c'est vrai, la langue arabe reste encore trop cantonnée aux établissements d'excellence. Elle attire, dans les classes préparatoires et les grandes écoles, des élèves qui viennent parfois du monde entier.

L'arabe semble toutefois quelque peu délaissé par les générations nouvelles. Le ministère de l'éducation nationale comptait en 2009 203 enseignants de langue arabe, dont certains sont en sous-service, contre 236 en 2006.

Il est souhaitable – je pense que nous pourrions nous rejoindre sur ce point, monsieur le sénateur – que l'arabe soit enseigné au sein de l'éducation nationale, par des enseignants bien formés, bien préparés, plutôt que par des organismes ou des associations qui ne disposent pas des mêmes moyens pédagogiques et qui peuvent être influencés par divers groupes ou groupuscules.

C'est pourquoi le Président de la République a souhaité donner un nouvel élan à la langue arabe : nous développerons davantage l'arabe dans l'enseignement technologique et

professionnel, ainsi que dans le lycée d'enseignement général au titre de la LV3 ; nous rééquilibrerons l'offre d'enseignement de l'arabe entre les académies et à l'intérieur même de chacune des académies ; nous renforcerons les sections « langues », en particulier anglais-arabe ; enfin, nous remettrons à plat l'enseignement des langues et cultures d'origine, ou ELCO, dispensé à l'école primaire.

Le dispositif ELCO, qui relève aujourd'hui de la responsabilité des autorités des trois États du Maghreb, pourra être ouvert à d'autres États et, surtout, devra mieux s'articuler avec l'enseignement des langues au collège.

Enfin, pour accompagner le développement de la langue arabe, je vous indique, monsieur le sénateur, comme je l'avais fait lors de mon audition pour la préparation du budget, que des postes seront créés, en fonction de la demande des élèves.

Vous voyez donc que, sur cette question, le ministère de l'éducation nationale prend toute la mesure de sa mission.

**M. le président.** La parole est à M. Yannick Bodin.

**M. Yannick Bodin.** Je vous remercie de votre réponse, monsieur le ministre. Si j'en note les aspects positifs et volontaristes, vous comprendrez néanmoins que je reste inquiet.

Vous prétendez que cette langue n'est pas délaissée par l'éducation nationale. Dans mon agglomération, je constate pourtant qu'il est impossible d'en faire l'apprentissage dans l'enseignement public, et que de plus en plus de jeunes vont l'apprendre ailleurs.

Il y a urgence, au nom du nécessaire respect de la laïcité et des valeurs de la République. En effet, malheureusement, certains de ces jeunes qui apprennent l'arabe dans d'autres lieux que ceux de l'école publique viennent ensuite défendre en son sein des thèses incompatibles avec les enseignements qui y sont dispensés, tels le créationnisme ou certaines vérités révélées. Le mysticisme l'emporte alors sur la raison.

Face aux défaillances de l'éducation nationale, je lance un cri d'alarme, et je vous encourage à accélérer vos efforts, monsieur le ministre, pour les besoins de la cohésion nationale.

#### SENSIBILISATION DES JEUNES AUX RISQUES RÉSULTANT DE L'USAGE DES NOUVELLES TECHNOLOGIES

**M. le président.** La parole est à Mme Anne-Marie Escoffier, auteur de la question n° 700, adressée à M. le ministre de l'éducation nationale, porte-parole du Gouvernement.

**Mme Anne-Marie Escoffier.** Monsieur le ministre, les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont aujourd'hui devenues un outil communément utilisé, dont beaucoup de personnes auraient autant de mal à se passer que de la voiture ou du téléphone.

Les adolescents, et même les jeunes enfants, sont presque nés avec internet au bout des doigts, et naviguent sur la toile avec une aisance qui déconcerte parents et grands-parents – je parle d'expérience !

Face à certaines dérives, qu'il ne faut certes pas diaboliser mais qu'il ne faut pas non plus minimiser, l'éducation nationale a introduit un brevet informatique et internet, ou B2i, au niveau de l'école à la fin de l'année 2000, qui a été généralisé à tout l'enseignement scolaire à partir de 2006.

Personne ne saurait critiquer l'instauration de cette attestation du niveau acquis par les élèves dans la maîtrise des outils multimédias et de l'internet. Néanmoins, si l'on prend la peine d'interroger les élèves et leurs enseignants, on mesure combien cet enseignement reste avant tout centré sur l'apprentissage matériel de l'outil internet, sans véritablement identifier, ce qui était pourtant l'un des objectifs premiers, les contraintes juridiques et sociales dans lesquelles s'inscrivent les utilisations d'internet.

Avec l'extraordinaire engouement des jeunes et des moins jeunes pour les réseaux sociaux comme Facebook ou Twitter, ne vous paraît-il pas indispensable de réorienter le contenu de ce B2i, monsieur le ministre, de sorte qu'il permette véritablement aux plus jeunes des internautes de se prémunir contre d'éventuels risques de violation de leur vie privée ?

Co-auteur, avec mon collègue Yves Détraigne, d'un rapport intitulé *La vie privée à l'heure des mémoires numériques* et d'une proposition de loi en ce sens, je souhaiterais que vous puissiez nous indiquer, monsieur le ministre, les mesures que vous envisagez de prendre pour protéger nos élèves d'une utilisation irréfléchie d'internet, et pour les garantir contre le danger de violation de leur vie privée.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, porte-parole du Gouvernement.** Madame la sénatrice, vous attirez mon attention sur la formation et la sensibilisation des élèves à un usage civique des nouvelles technologies, en particulier de l'internet.

J'avais naturellement pris connaissance de votre rapport, co-écrit avec le sénateur Yves Détraigne, intitulé *La vie privée à l'heure des mémoires numériques*, ainsi que de la proposition de loi que vous venez d'évoquer.

L'éducation à la citoyenneté en ligne est, bien entendu, l'une des missions de l'éducation nationale. C'est la raison pour laquelle l'éducation aux nouvelles technologies a été intégrée dans le socle commun des connaissances que tout élève doit maîtriser à l'issue de la scolarité obligatoire.

Comme vous le mentionnez, il est important de distinguer la maîtrise technique des outils numériques de leur usage éthique et responsable.

Le brevet informatique et internet, le B2i, qui s'adresse à l'ensemble des élèves des trois niveaux – école, collège et lycée –, tente déjà de répondre à ces deux enjeux. En effet, il s'agit non pas uniquement d'apprendre à se servir des outils, mais bien de former des utilisateurs avertis, capables de percevoir les possibilités et les limites d'un traitement automatique des données personnelles.

Le domaine 2 du B2i est particulièrement axé sur « l'adoption d'une attitude responsable et citoyenne ». L'objectif est que l'élève apprenne à connaître et à respecter les règles juridiques élémentaires associées à sa pratique, à protéger sa personne et ses données, ou à faire preuve d'esprit critique face à l'information et à son traitement.

Par ailleurs, les documents dont disposent les enseignants pour le B2i leur recommandent d'expliquer comment protéger sa vie privée, par exemple en ne diffusant sur internet que des renseignements en accord avec un responsable légal.

Autre signe de l'importance politique que nous accordons à cette question, le B2i collège a été intégré au diplôme national du brevet, et la validation des compétences est indispensable à l'obtention du diplôme.

Si l'on fait le bilan à la fin du collège, les résultats sont plutôt satisfaisants puisque, sur l'année scolaire 2008-2009, le domaine 2 du B2i, axé sur l'attitude responsable à adopter sur internet, a été validé par 78 % des élèves de troisième. On peut noter dans le même temps qu'un enseignant sur trois s'implique dans la validation des compétences du B2i par les classes de troisième, ce qui met en lumière leur engagement dans l'éducation au numérique.

Tout l'enjeu de cette intégration du B2i au cœur des enseignements est de passer d'une logique de stigmatisation des risques de l'internet à une logique d'usage civique raisonné, quotidien, à travers un certain nombre de mesures de prévention.

C'est bien par cette approche du numérique que l'usage pourra se déployer, non seulement à l'école, mais aussi à la maison.

Je serai donc très attentif à cette question, madame la sénatrice, et je pense que les propositions que vous avez formulées constituent une bonne base pour améliorer notre système.

**M. le président.** La parole est à Mme Anne-Marie Escoffier.

**Mme Anne-Marie Escoffier.** Je vous remercie de votre réponse, monsieur le ministre. Je crains simplement que, aujourd'hui, notre approche ne soit plus théorique que pratique.

Mon collègue et moi-même, invités à visiter des écoles, avons demandé aux élèves de sixième s'ils étaient sur Facebook. « Bien entendu ! », nous ont-ils répondu. Sachant que l'on ne peut s'inscrire sur ce réseau social qu'à partir de treize ans, nous les avons interrogés quant à leur façon d'y parvenir. « En changeant notre date de naissance ! », nous ont-ils indiqué tout simplement en riant. Voilà un exemple très concret ! (*Mme Marie-Thérèse Hermange s'exclame.*)

Monsieur le ministre, en lisant la presse et en écoutant la radio, hier, j'ai bien noté l'affirmation très claire de la part de Facebook de l'impossibilité de sécuriser les informations qui lui sont communiquées. Voilà qui ne peut que nous inquiéter.

#### POSTES D'INTERNES NON POURVUS EN MÉDECINE GÉNÉRALE

**M. le président.** La parole est à Mme Marie-Thérèse Hermange, auteur de la question n° 711, adressée à Mme la ministre de la santé et des sports.

**Mme Marie-Thérèse Hermange.** Madame la ministre, mes chers collègues, ma question porte sur le nombre de postes d'internes de médecine générale qui n'ont pas été pourvus.

J'ai constaté en 2009 que 612 postes d'internes de médecine générale n'avaient pas été choisis. Depuis trois ans, le nombre de postes d'internes de médecine générale non choisis s'élève à 1 673. En parallèle, les effectifs d'enseignants, s'ils sont en légère hausse cette année, restent insuffisants pour accueillir et bien encadrer les internes qui arrivent dans certains services.

Face à ce problème, quelles mesures comptez-vous prendre, madame la ministre, pour augmenter le nombre d'enseignants et donner un statut plus incitatif à celles et ceux qui encadrent

les stages des internes de médecine générale, afin d'enrayer la tendance actuelle à la désaffection de la médecine générale sur l'ensemble du territoire, notamment en zone rurale ?

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé et des sports.** Madame la sénatrice, votre question sur la situation de l'enseignement de la médecine générale touche un sujet qui constitue l'une de mes priorités depuis mon arrivée au ministère.

Curieuse coïncidence, si je puis dire, votre collègue Jean-Marc Juilhard m'a remis ce matin les conclusions du rapport dont je l'avais chargé sur la nécessité de promouvoir la création de maisons de santé pluridisciplinaires. Cet excellent rapport, qu'il a élaboré avec Annick Touba pour les infirmières, Bérengère Crochemore pour les internes de médecine générale, et Guy Vallancien pour les professeurs, met l'accent sur la formation et la promotion de la médecine générale pour faire vivre ces maisons de santé pluridisciplinaires. Votre question, madame la sénatrice, vient donc tout à fait à point.

Ma volonté a été de procéder à la mise en place rapide de la filière universitaire de médecine générale. C'est là une des conclusions, la plus importante peut-être, des états généraux de l'organisation de la santé que j'ai réunis au début de l'année 2008.

Depuis la rentrée 2009, je travaille concrètement avec Valérie Pécresse, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche – puisque nous partageons cette responsabilité –, au déploiement de cette filière. La loi du 8 février 2008 a permis d'en fixer le cadre légal. Celui-ci a été renforcé par la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, qui programme chaque année pendant quatre ans la nomination de vingt professeurs, trente maîtres de conférences et cinquante chefs de clinique des universités de médecine générale. Ainsi, de nombreux postes d'enseignants dans cette discipline ont été créés. En 2009, vingt-trois postes de chefs de clinique universitaires en médecine générale ont été ouverts, dix professeurs universitaires de médecine générale et vingt-trois professeurs associés ont été nommés.

Par ailleurs, j'ai souhaité que les efforts se portent sur la généralisation du stage de deuxième cycle de médecine générale. Les auteurs du rapport ont beaucoup insisté sur la nécessité de ce stage : elle vaut pour les médecins, elle vaut aussi pour les infirmières exerçant dans ces maisons de santé. La durée du stage sera redéfinie, l'indemnisation des enseignants renforcée et les objectifs précisés. Il s'agit de permettre aux étudiants de deuxième cycle de suivre ce stage le plus rapidement possible afin qu'ils puissent découvrir cette spécialité et la choisir ultérieurement.

Je me réjouis que 49 % des choix des futurs internes se soient portés sur la médecine générale en 2009, contre 37 % en 2004. Ce n'est pas suffisant, mais un mouvement est amorcé. Ces résultats confortent les actions que j'ai engagées en faveur de l'avenir de la médecine générale, qui reste une spécialité essentielle, au cœur de notre système de soins.

**M. le président.** La parole est à Mme Marie-Thérèse Hermange.

**Mme Marie-Thérèse Hermange.** Madame la ministre, je vous remercie de votre volonté et de votre action dans ce domaine. J'espère qu'elles auront pour effet la diminution du nombre de postes d'internes de médecine générale qui restent non pourvus !

Puisque nous évoquons un problème relatif aux internes, je souhaite vous signaler également, au-delà de la question que je viens de poser, que, dans le cadre des restrictions budgétaires au sein, par exemple, de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, lorsque certains chefs de clinique veulent, au bout de huit ou neuf ans d'études, devenir praticiens hospitaliers dans telle ou telle discipline, on leur répond parfois qu'ils ne pourront pas être nommés. Et quand le poste leur est accordé, on supprime parallèlement dix postes de faisant fonction d'interne !

Certes, ce n'est pas le même sujet, mais cela relève d'un problème général concernant les internes qui risquent de déstabiliser aussi l'hôpital.

Madame la ministre, je vous saurai gré d'y porter une attention toute particulière, et je vous remercie de votre volonté de faire en sorte que cette politique puisse s'appliquer concrètement non seulement dans les maisons de santé pluridisciplinaires, mais aussi à l'intérieur des hôpitaux.

#### SITUATION ALARMANTE DE LA VITICULTURE MÉRIDIONALE

**M. le président.** La parole est à M. Roland Courteau, auteur de la question n° 691, adressée à M. le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche.

**M. Roland Courteau.** Madame la ministre, j'ai eu l'occasion, lors d'une réunion de la commission de l'économie, de m'adresser à M. le ministre de l'agriculture le jour même et quasiment à l'heure exacte où une manifestation mobilisait à Montpellier environ 8 000 personnes qui voulaient crier la détresse d'une région face à une crise viticole sans précédent à la fois par son ampleur et par sa durée.

Ces 8 000 personnes, rassemblées « dans un silence de cathédrale », pour reprendre l'expression de l'un des leaders du monde viticole, entendaient attirer une fois encore l'attention des pouvoirs publics sur la situation dans laquelle l'effondrement des prix et la hausse des coûts de production ont placé les vigneron.

Ces derniers, dont une très large proportion, je le précise, dispose de ressources inférieures au seuil de pauvreté, manifestaient – de manière d'ailleurs très digne – pour rappeler que leur revenu, qui, entre 2004 et 2007, avait chuté de 13 % en moyenne, avec une diminution de 22 % pour le département de l'Aude, s'est encore dégradé entre 2007 et 2008 puisque la baisse a atteint 60 % en moyenne pour l'ensemble de la région Languedoc-Roussillon : 88 % pour l'Aude, 85 % pour l'Hérault, 76 % pour le Gard et 36 % pour les Pyrénées-Orientales. Mes collègues Marcel Rainaud et Robert Navarro, ici présents, pourraient, si nécessaire, confirmer ces chiffres.

Enfin, les manifestants souhaitaient indiquer aux pouvoirs publics que, en dépit de leurs immenses efforts de qualité, des pans entiers de l'économie de ces régions méridionales étaient en train de s'effondrer et que, l'arrachage aidant, les terres en friche se multipliant, la désolation était partout présente dans nos campagnes.

Bref, ils espéraient que les justes demandes qu'ils expriment feraient l'objet de la mise en œuvre en urgence d'un plan de soutien spécifique à la viticulture méridionale.

Peut-être me répondra-t-on une fois encore qu'un plan de soutien à l'agriculture en général a bien été mis en place et que les viticulteurs pourront bénéficier de certaines de ses mesures. Je ne sous-estime pas ce plan de soutien, qui peut certainement être utile à quelques secteurs de l'agriculture en crise, mais il n'est malheureusement pas adapté à la situation catastrophique dans laquelle sont plongés les vigneron méridionaux.

Je viens de vous citer les chiffres ; comment pourrais-je vous faire mieux comprendre la réalité qu'ils recouvrent ?

Ceux dont aujourd'hui je veux faire entendre la voix ici, au Sénat, sont ruinés, endettés, confrontés à des situations terribles. Et pour cause : les prix de leurs produits sont à leur niveau de 1988 ou de 1992, et cela dure depuis des années. Certains sont au RMI ou au RSA ; d'autres fréquentent les Restaurants du cœur ; la plupart croulent sous les dettes. Dès lors, comprenez qu'il faut plus que ce plan de soutien à l'agriculture pour les aider véritablement !

En fait, que demandent-ils ? Je résumerai en trois points.

Premièrement, ils souhaitent que l'on mette un peu d'ordre dans les pratiques de la grande distribution, qui réalise des marges énormes sur leur dos. En la matière, des mesures urgentes s'imposent.

Deuxièmement, ils demandent, pour pouvoir passer ce cap difficile, la mise en place d'une aide à l'hectare comparable à celle dont bénéficient avec les droits à paiement unique, les DPU, certains autres secteurs de l'agriculture. Eux-mêmes en sont privés faute de solidarité vraie, ce qui constitue une injustice. Au moins espèrent-ils que, au nom de l'équité, une solution sera trouvée dans le cadre de l'organisation commune du marché vitivinicole pour l'année 2011 à travers une aide à l'hectare, de 300 euros par exemple, qui serait accordée en fonction du niveau de revenu de chacun.

Enfin, troisièmement, en attendant 2011 et l'inscription de cette ligne budgétaire, une aide exceptionnelle est demandée pour 2010 sous la forme d'une aide directe spécifique à l'exploitation. Je souhaite que M. le ministre de l'agriculture sache que le conseil régional est prêt – son président, Georges Frêche, s'y est engagé – à apporter sa part de financements à cette aide à l'exploitation pour 2010, pour peu que l'État en fasse autant.

Bref, la clef du déblocage de la situation est entre les mains de M. le ministre de l'agriculture.

Je n'ai plus rien à ajouter, monsieur le président, si ce n'est qu'il s'agit de sauver des pans entiers de l'économie du Midi, de nombreuses exploitations, c'est-à-dire des familles, des hommes et des femmes qui aujourd'hui, en travaillant, perdent jusqu'à 1 000 euros par hectare.

J'espère, madame la ministre, que vous aurez compris la situation tout à fait particulière d'un grand nombre de nos vigneron, qui pourtant ne demandent qu'à vivre dignement du fruit de leur travail, ce que les prix terriblement bas actuellement pratiqués ne leur permettent pas de faire. D'où cet appel à la solidarité, auquel a déjà répondu le conseil régional du Languedoc-Roussillon.

Avec les sénateurs du Languedoc-Roussillon, en particulier Marcel Rainaud et Robert Navarro, je veux espérer que le Gouvernement n'y restera pas sourd.

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé et des sports.** Monsieur le sénateur, je tiens en premier lieu à excuser M. Bruno Le Maire, qui préside actuellement les états généraux du sanitaire et qui m'a confié la mission de vous répondre – mission fort agréable pour moi qui suis également l'élue d'une région viticole.

La situation du marché du vin est en fait très contrastée. La faible récolte de l'année 2008 n'a pas permis la réduction significative des stocks du fait de la diminution de la consommation intérieure et des exportations. Les prix sont restés stables pour les vins de table et les vins de pays alors que ceux des vins d'appellation sont globalement en baisse.

La baisse des revenus induite par la baisse des cours n'a évidemment pas échappé au Gouvernement, en particulier à M. Bruno Le Maire, le ministre de l'agriculture.

Monsieur le sénateur, vous estimez que le plan de soutien n'est pas suffisant. Il existe néanmoins, et il n'est pas inutile de le rappeler. Ce plan de soutien massif, annoncé par M. le Président de la République le 27 octobre dernier, illustre bien l'attention que porte le Gouvernement à ce secteur. Il prévoit 1 milliard d'euros de prêts bancaires et un soutien de l'État à hauteur de 650 millions d'euros. Il contient des mesures correspondant aux besoins des exploitants viticoles, notamment la prise en charge de la taxe sur le foncier non bâti et des cotisations patronales dues au titre de l'emploi salarié.

Pour le moyen terme, que vous avez également évoqué dans votre question, monsieur le sénateur, le plan de relance et de modernisation de la viticulture française a été mis en place pour mener à bien une réforme structurelle de la filière. Vous avez insisté sur le fait qu'il fallait des réformes pérennes et que l'on ne pouvait pas se contenter de réformes d'urgence, même si celles-ci sont évidemment absolument nécessaires. La France a en particulier mobilisé les crédits de l'organisation commune du marché vitivinicole pour conduire des actions structurantes : restructuration du vignoble, investissements dans les entreprises de vinification et mise en marché, promotion sur les marchés des pays tiers. Une enveloppe de 227 millions d'euros sera mobilisable en 2010 au titre de l'enveloppe communautaire.

Il conviendra prochainement de mesurer les premiers effets du plan de relance et de modernisation et d'apprécier les évolutions nécessaires.

Par ailleurs, Bruno Le Maire vient de confier à Catherine Vautrin – élue, elle aussi, d'une grande région viticole – une mission sur les suites du plan de modernisation de la viticulture. Cette mission, qui porte en particulier sur l'offre vinicole française aux marchés extérieurs, sera lancée dans les tout prochains jours et doit permettre de déboucher rapidement sur des propositions concrètes.

Tels sont, monsieur le sénateur, les éléments de réponse que je puis vous fournir, au nom de Bruno Le Maire.

**M. le président.** La parole est à M. Roland Courteau.

**M. Roland Courteau.** Je vous remercie, madame la ministre, de la réponse que vous m'avez apportée. Toutefois, il est clair que M. le ministre de l'agriculture n'a toujours pas véritablement compris la situation particulière des vignerons du Midi ni mesuré l'ampleur des drames qui sont en train de se nouer.

Pourtant, à plusieurs reprises, nous lui avons expliqué la spécificité de cette crise, soulignant, chiffres à l'appui, que les mesures annoncées sont insuffisantes et inadaptées à une situation gravissime.

J'ajoute que la profession viticole nous a récemment informés qu'elle dénombre jusqu'à vingt-cinq suicides dans la région du Languedoc-Roussillon. Peu de personnes en connaissent les raisons, mais le monde viticole, lui, les connaît !

J'avais déjà porté à la connaissance de M. le ministre de l'agriculture les trois principales revendications que j'ai présentées tout à l'heure. Il aurait donc pu y réfléchir. Or, je n'ai même pas obtenu, ce matin, un début de réponse à ces trois questions précises. J'en déduis que, sur toute la ligne, la réponse est négative.

Je le répète, le conseil régional du Languedoc-Roussillon est prêt à apporter des financements si l'État en fait autant. Dès lors, pourquoi refuser une telle proposition ?

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.** Nous ne l'avons pas refusée !

**M. Roland Courteau.** Voilà quelques mois, je me demandais si, en réalité, on ne voulait pas laisser la crise viticole faire le sale travail, c'est-à-dire rayer d'un trait ce qui fut la plus grande région viticole du monde. Je nourrissais alors encore quelques espoirs : franchement, aujourd'hui, je n'en ai hélas plus aucun !

#### REDISTRIBUTION AU PLAN LOCAL DE LA CONTRIBUTION VOLONTAIRE OBLIGATOIRE (CVO) FILIÈRE BOIS

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Claude Carle, auteur de la question n° 695, adressée à M. le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche.

**M. Jean-Claude Carle.** Madame la ministre, ma question est relative à la redistribution de la CVO, la contribution volontaire obligatoire de la filière bois. J'aimerais être éclairé non pas sur ce qu'est le volontariat obligatoire – la contribution est « volontaire » parce qu'elle a été proposée par les organisations professionnelles, et « obligatoire » en raison d'un arrêté d'extension pris par le ministre de l'agriculture –, mais sur l'affectation de cette contribution.

Dans le secteur de la forêt et du bois, France Bois Forêt, reconnue depuis 2004 par le ministère de l'agriculture comme interprofession représentative au sens du code rural, est l'organisme collecteur national de la CVO. Cette contribution, versée par les entreprises d'exploitation forestière, les scieries, les propriétaires forestiers – qu'ils soient publics ou privés – et les pépiniéristes, est destinée à financer les actions de promotion et de communication sur le bois. En Haute-Savoie, les professionnels estiment qu'elle représente un montant potentiel de l'ordre de 150 000 euros par an.

Depuis les années quatre-vingt, les interprofessions de la filière bois se sont structurées par région, à l'instar de FIBRA en Rhône-Alpes, et parfois par département, comme l'illustre FIB 74 en Haute-Savoie, la représentativité nationale étant assurée au travers de l'association Inter Régions Bois.

Ces acteurs départementaux et régionaux conduisent eux aussi, dans la mesure de leurs faibles moyens, des campagnes en faveur du bois. Bien que plus modestes, celles-ci ont des retombées certaines et une véritable efficacité.

Je souhaiterais savoir pourquoi la CVO n'est pas redistribuée, en tout ou partie, au niveau local.

Par ailleurs, ne serait-il pas envisageable, voire judicieux de mettre en œuvre une redistribution équitable vers les territoires, par l'intermédiaire des interprofessions régionales et départementales de la filière? Une telle redistribution permettrait de favoriser la réalisation d'actions concrètes et de proximité qui seraient de nature à assurer la promotion du bois local, tant comme source d'énergie que comme matériau de construction, ainsi que des métiers de la filière bois. Elle serait en outre susceptible d'effacer les réticences des professionnels à s'acquitter de cette contribution.

La volonté de procéder à une redistribution vers les interprofessions régionales fait d'ailleurs partie des propositions du rapport remis au Président de la République, au mois d'avril 2009, par notre ancien collègue Jean Puech, qui indique que « les interprofessions régionales » qui préexistaient à la création [de France Bois Forêt] sont devenues de plein droit des « comités régionaux » (L. 632-1, II, CR) et doivent participer à la programmation et être affectataires d'une part précisée lors de la collecte; cela devrait en accroître le rendement ».

Pour ma part, je souscris à cette proposition.

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin**, *ministre de la santé et des sports*. Cher Jean-Claude Carle, je vous prie à votre tour de bien vouloir excuser l'absence de Bruno Le Maire, qui me donne là encore le plaisir de répondre à votre question. (*Sourires.*)

**M. Jean-Claude Carle.** C'est un plaisir partagé! (*Nouveaux sourires.*)

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin**, *ministre*. Le Gouvernement a pris connaissance avec intérêt de la question relative à la possibilité de redistribuer au niveau local la contribution volontaire obligatoire de la filière bois.

L'association France Bois Forêt regroupe la plupart des organisations professionnelles relevant des activités de production forestière, de récolte, de première transformation et d'utilisation du bois d'œuvre. Elle constitue la manifestation la plus claire de la détermination de ces acteurs à développer en commun le potentiel que représente une ressource forestière sous-exploitée, face à une concurrence internationale qui, il faut bien le reconnaître, se fait de plus en plus pressante.

France Bois Forêt a été de nouveau reconnue en qualité d'interprofession de la filière forêt-bois par arrêté interministériel du 22 février 2008, après avis favorable du Conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois. Son accord interprofessionnel a été étendu par arrêté interministériel en date du 1<sup>er</sup> août 2008, ce qui lui donne la possibilité de lever la CVO.

Les moyens réunis par la CVO permettent de conduire des actions collectives telles que le développement de la connaissance de l'offre et de la demande ou des programmes de normalisation et de recherche appliquée, ou encore des actions de promotion du matériau bois, et ce dans l'intérêt général de la filière.

Parallèlement, il existe au niveau régional des interprofessions régionales « bois » qui, souvent, regroupent l'amont et l'aval et dont l'action est complémentaire de celle que mène France Bois Forêt. L'intérêt que représentent ces structures, notamment pour des actions locales, est bien réel. Une partie

des moyens collectés à l'échelon national est utilisée pour financer des actions concrètes proposées par les interprofessions régionales. L'intégration de ces dernières en tant que comités de développement de France Bois Forêt relève de la compétence de l'interprofession nationale, au sein de laquelle a été engagé un travail en ce sens.

Après les assises de la forêt et le Grenelle de l'environnement et à la suite du discours du Président de la République à Urmatt le 19 mai 2009, le bois bénéficie de toute l'attention des pouvoirs publics – notamment du Gouvernement –, qui souhaitent favoriser son développement en tant que matériau et source d'énergie renouvelables. Pour ce faire, la France a besoin d'une filière organisée au travers d'une interprofession nationale forte et reconnue. C'est dans ce cadre que les interprofessions régionales du bois doivent s'inscrire pour développer leurs actions actuelles et à venir.

Telle est la réponse que je puis vous fournir, cher Jean-Claude Carle, au nom de Bruno Le Maire.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Claude Carle.

**M. Jean-Claude Carle.** Je tiens à vous remercier, madame la ministre, des précisions que vous m'avez apportées en rappelant l'engagement du Président de la République et du Gouvernement de constituer une importante filière bois – qu'il s'agisse du matériau de construction ou de la source d'énergie –, organisée au niveau national et se déclinant bien sûr aux niveaux régional et local.

Toutefois, je souhaiterais que l'on aille un petit peu plus loin dans la déconcentration, notamment pour ce qui concerne les crédits, car les actions de proximité sont souvent plus efficaces et mieux adaptées à la diversité des situations et des régions. La situation, en termes de climat, de relief, ou encore de morcellement du terrain, est extrêmement différente dans la forêt des Landes et dans les forêts de montagne!

Madame la ministre, je continuerai à « maintenir la pression », si vous me permettez l'expression, pour demander une plus grande déconcentration, qui reste le meilleur moyen d'accroître l'efficacité des actions locales.

#### PLAN EN FAVEUR DE LA FILIÈRE BOIS

**M. le président.** La parole est à M. Adrien Gouteyron, auteur de la question n° 712, adressée à M. le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche.

**M. Adrien Gouteyron.** Madame la ministre, ma question concerne également la filière bois, mais je m'attacherai à évoquer le problème plus spécifique des scieries.

Tout d'abord, permettez-moi de rappeler quelques données fondamentales. On le sait, les forêts françaises couvrent, en métropole, 15 millions d'hectares, soit un peu moins du tiers de notre territoire et 13 % de la surface boisée européenne. La filière bois emploie 450 000 personnes, ce qui représente 2,5 % de la population active, un pourcentage équivalent aux secteurs de l'automobile ou de la sidérurgie. Elle est donc une source d'emplois considérable. Pourtant, la balance extérieure de la France affiche pour l'ensemble de la filière du bois et de l'ameublement un solde négatif gigantesque: 6 milliards d'euros en 2008. Il s'agit du deuxième poste du déficit commercial français.

La France a des territoires ruraux, une géographie, des ressources naturelles, qui représentent un potentiel extraordinaire, mais celui-ci est mal exploité.

Je veux attirer l'attention de M. le ministre de l'agriculture sur le maillon particulier et structurant des scieries.

On le sait, le coût unitaire du mètre cube scié est beaucoup plus élevé en France que dans les pays concurrents. Pourtant, il est absolument essentiel de développer nos capacités de sciage.

L'augmentation prévisible des besoins de sciages sur le marché français, où la demande est aujourd'hui satisfaite par des importations en forte hausse – 700 millions d'euros de déficit de la filière en 2007 –, impose de stimuler d'urgence les investissements dans les scieries afin de rendre celles-ci plus compétitives et mieux adaptées.

La Haute-Loire compte 53 scieries : leur nombre a diminué de 20 % en dix ans. Elles offrent actuellement 400 emplois.

On connaît la faiblesse des petites scieries, leur difficulté à investir et, précisément, à s'adapter aux besoins du marché actuel. Mon collègue a rappelé tout à l'heure que le Grenelle de l'environnement a créé un besoin nouveau. Il est essentiel de pouvoir répondre à l'appel lancé de manière forte par la population.

En mai dernier, le Président de la République a annoncé la mise en place d'un fonds stratégique d'investissement, dont les crédits pourraient atteindre 100 millions d'euros, destiné à participer au développement et à la consolidation des entreprises du bois : il s'agit de faire émerger un tissu d'entreprises de taille suffisante pour structurer la filière. Ce fonds serait constitué de participations provenant d'opérateurs privés et d'aides de l'État. Son cœur de cible devrait concerner les entreprises du secteur de la construction en bois, et donc largement, me semble-t-il, les scieries.

Je souhaiterais savoir où en est la mise en place de la réforme de la filière bois et des aides annoncées par le Président de la République.

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé et des sports.** Cher Adrien Gouteyron, je vous prie à votre tour de bien vouloir excuser l'absence de Bruno Le Maire.

Le Gouvernement a pris connaissance avec intérêt de votre question relative à la mise en place d'un fonds d'investissement en faveur de la filière bois. Elle rejoint parfaitement celle de Jean-Claude Carle, ce qui nous procure une vision globale de ce très important secteur.

Il n'est pas inutile de le rappeler, la France possède le troisième patrimoine forestier de l'Union européenne. Paradoxalement, la filière forêt-bois reste lourdement déficitaire dans la balance des échanges puisqu'elle accusait en 2008 un solde négatif de 6,2 milliards d'euros : ce n'est pas neutre ! Non moins paradoxalement, la forêt française est notoirement sous-exploitée, 60 % seulement de l'accroissement annuel étant récoltés.

Les entreprises de la filière bois, que vous avez évoquées en prenant l'exemple de votre département, la Haute-Loire, sont généralement de très petites ou des petites et moyennes entreprises. Elles disposent de très peu de fonds propres pour assurer leur croissance et se maintenir au niveau de compétitivité de leurs concurrents européens. En particulier dans le domaine de la scierie, sur lequel porte votre question, les investissements à consentir sont comparables à ceux des industries lourdes qui présentent des marges réduites compte tenu de la taille des entreprises.

J'ai rappelé à M. Jean-Claude Carle que le mardi 19 mai 2009, dans le discours qu'il a prononcé à Urmatt, dans le Bas-Rhin, le Président de la République a demandé au ministre chargé de la forêt de mettre en place un fonds stratégique d'investissement pour la filière bois destiné à contribuer au renforcement de notre tissu industriel de valorisation du bois.

Le 25 septembre 2009, M. Bruno Le Maire, ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, et M. Christian Estrosi, ministre chargé de l'industrie, ont annoncé la création du Fonds stratégique Bois, le FSB, dont l'objectif est de faire émerger des entreprises de taille suffisante pour structurer la filière. Ce fonds se concentrera en particulier sur le secteur du sciage, prioritaire pour la filière. Il est doté d'un montant initial de 20 millions d'euros, et l'ambition affichée est d'atteindre un montant de 100 millions d'euros d'investissements. Ses premières interventions devraient avoir lieu dans le courant du premier trimestre 2010.

Par ailleurs, je tiens à rappeler que, de 2007 à 2009, le ministère chargé de la forêt a conduit un plan triennal de soutien aux scieries qui s'est traduit par un effort exceptionnel de 25,2 millions d'euros de subventions et a suscité au total 284 millions d'euros d'investissements. L'effet multiplicateur a donc été important.

En 2010, le ministère chargé de la forêt continuera de soutenir les investissements des scieries au même niveau qu'avant ce plan exceptionnel, c'est-à-dire à hauteur de 4 millions d'euros. Les projets d'investissements apportant de la valeur ajoutée aux sciages sont particulièrement visés par ces aides.

Tels sont, monsieur Adrien Gouteyron, les éléments de réponse que je souhaitais vous apporter au nom de M. Bruno Le Maire.

**M. le président.** La parole est à M. Adrien Gouteyron.

**M. Adrien Gouteyron.** Madame la ministre, votre réponse confirme que le Gouvernement est tout à fait conscient de l'importance du problème.

La création du Fonds stratégique Bois constitue, en effet, un élément capital dans la politique qu'il faut mener en faveur de cette filière, et l'effort particulier que nous devons consentir pour les scieries est évidemment essentiel.

Madame la ministre, je me demande s'il ne serait pas nécessaire de mieux informer les professionnels des possibilités d'aide qui leur sont dorénavant ouvertes. Les besoins sont réels ; j'ai en tête un certain nombre de cas dans mon département. Il me semble que la mobilisation du fonds n'en serait que plus efficace et plus forte.

#### MODE DE CALCUL DU FINANCEMENT DU SERVICE D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS ET ORDURES MÉNAGÈRES

**M. le président.** La parole est à M. Simon Sutour, auteur de la question n° 708, transmise à M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

**M. Simon Sutour.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, ma question concerne le mode de calcul du financement du service d'élimination des déchets et ordures ménagères.

Aujourd'hui, les collectivités financent la collecte et le traitement des déchets et ordures ménagères *via* la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, la REOM, ou la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la TEOM.

La REOM est calculée sur la base de critères définis par la collectivité et n'est autorisée que pour les collectivités dont la population est inférieure à 3 500 habitants. La TEOM est calculée par l'application d'un taux sur les bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties; elle est autorisée pour l'ensemble des collectivités.

Le transfert des compétences collecte et traitement des déchets et ordures ménagères à des communautés de communes, communautés d'agglomération ou syndicats de communes a obligé bon nombre de collectivités à passer de la REOM à la TEOM. Cette modification a eu pour effet pervers l'augmentation considérable de la participation de personnes, souvent âgées, qui, bien que disposant de faibles revenus, occupent une grande habitation, par exemple une maison de famille.

De plus, l'augmentation des coûts de collecte et surtout de traitement, l'augmentation très sensible de la taxe générale sur les activités polluantes, la TGAP, et, demain peut-être, l'application de la taxe carbone obligent les collectivités à augmenter les prélèvements *via* la TEOM et renforcent un peu plus encore le sentiment d'une fiscalisation excessive, alors que sont demandés des efforts supplémentaires, notamment en matière de tri sélectif.

Afin de garantir à l'ensemble des citoyens un mode de calcul alliant solidarité et équité, il serait intéressant de créer une TEOM dont le montant serait calculé pour 50 % par l'application d'un taux sur les bases du foncier bâti, et pour les 50 % restants en fonction de critères choisis par la collectivité, notamment la composition du foyer. Un tel calcul aurait le mérite de rendre plus acceptable et plus compréhensible le financement du service par les usagers.

Je souhaite donc, monsieur le secrétaire d'État, connaître la position du Gouvernement sur cette proposition et, le cas échéant, savoir si celui-ci serait prêt à engager une réforme du mode de financement du service d'élimination des déchets et ordures ménagères.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales.** Monsieur Simon Sutour, vous avez interrogé Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, qui vous prie de bien vouloir l'excuser, sur le mode de calcul du financement du service d'élimination des déchets et ordures ménagères.

Comme vous l'avez indiqué, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes peuvent instaurer soit une redevance d'enlèvement des ordures ménagères, la REOM, et ce quelle que soit leur population, soit une taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la TEOM, dont la gestion, contrairement à celle de la redevance, est assurée par l'administration fiscale.

Le financement par la taxe présente quelques inconvénients. En particulier, étant adossée à la taxe foncière sur les propriétés bâties, elle n'a pas de rapport direct avec le service rendu, contrairement à la redevance, pour laquelle les usagers se voient facturer explicitement le coût du service qui correspond aux déchets ménagers dont ils sont directement responsables.

La proposition du Grenelle de l'environnement visant à créer dans la taxe une part incitative variable en fonction de la composition du foyer a donné lieu à de très nombreuses discussions. Il apparaît que la mise en œuvre de cette mesure demanderait un très gros travail à l'administration fiscale ainsi

qu'aux collectivités elles-mêmes. En effet, celles-ci devraient fournir chaque année des éléments d'assiette relatifs aux 44 millions de locaux assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties, le tout pour un effet incitatif très réduit.

La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement fixe toutefois comme objectif la création d'un cadre législatif permettant l'instauration par les collectivités territoriales d'une tarification incitative pour le financement de l'élimination des déchets des ménages et assimilés. Son article 46 précise en effet que « la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères devront intégrer, dans un délai de cinq ans, une part variable incitative devant prendre en compte la nature et le poids et/ou le volume et/ou le nombre d'enlèvements des déchets ».

Un groupe de travail réunissant les différents services compétents sera prochainement mis en place afin de répondre à cet objectif. Bien entendu, monsieur le sénateur, vous pourrez apporter votre contribution.

Tels sont les éléments de réponse que j'étais en mesure de vous fournir ce matin, au nom du ministère de l'économie.

**M. le président.** La parole est à M. Simon Sutour.

**M. Simon Sutour.** Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie de votre réponse. J'insiste cependant sur le fait que ce problème patent, que nos populations ressentent profondément, est accentué par le développement de l'intercommunalité.

Vous avez fait allusion à l'article 46 de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Je souhaite qu'il ne reste pas lettre morte.

Je souhaite également que les travaux du groupe de travail dont vous avez annoncé la constitution débouchent bientôt sur des propositions concrètes et que nous serons amenés à les discuter. Ma question était en quelque sorte une participation au débat qui va s'engager en son sein!

#### SITUATION FINANCIÈRE DE LA VILLE DE GRIGNY DANS L'ESSONNE

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Vera, auteur de la question n° 703, adressée à M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

**M. Bernard Vera.** Monsieur le secrétaire d'État, Grigny est l'une des villes de banlieue auxquelles les gouvernements successifs ont reconnu que la collectivité nationale devait « réparation ».

Ville de l'Essonne dont la population est la plus jeune, elle est aussi la ville la plus pauvre du département. Elle fait face à une demande sociale et à des exigences éducatives parmi les plus élevées de l'Île-de-France, alors que ses ressources sont parmi les plus faibles.

En l'an 2000, elle a signé avec l'État un protocole « grand projet de ville » qui portait prioritairement sur l'enfance et la jeunesse. Des dépenses nouvelles ont donc été engagées d'un commun accord avec l'État.

Le plan de redressement pluriannuel établi par la chambre régionale des comptes, la CRC, est fondé sur l'encadrement des dépenses de la ville et sur une subvention supplémentaire de l'État.

En 2003 et en 2004, une subvention de 4 millions d'euros, puis de 3 millions d'euros, a donc été attribuée à la ville. Mais, à partir de 2005, l'État n'a plus honoré ses engagements, abandonnant la ville de Grigny à ses difficultés. Depuis, le déficit de son budget de fonctionnement ne cesse de se creuser.

Pour autant, la ville réussit à maintenir ses services aux habitants tout en réduisant ses charges courantes et ses dépenses de personnel. Ses efforts de gestion sont reconnus par la chambre régionale des comptes, qui note dès 2006 que « la commune a perdu une recette cumulée de près de 5 millions d'euros en 2006 par rapport aux prévisions du plan de redressement ».

En 2007, la fiscalité locale est augmentée de 3 %, puis de 10 % en 2008, « effort fiscal supplémentaire le plus extrême qui puisse être sollicité [des] habitants », selon les propres termes de la CRC.

Pourtant, en septembre 2009, le préfet de l'Essonne décide d'augmenter les impôts à Grigny, de 44,25 % pour la taxe d'habitation et de 50 % pour la taxe foncière. Cette décision est extrêmement lourde de conséquences pour des habitants qui ont déjà consenti d'importants efforts contributifs. Elle fait peser le risque que l'on ne voie certaines catégories de la population partir, et menace ainsi la cohésion sociale de la ville.

Dans ces conditions, il est urgent de mettre en place une structure de concertation, un groupe de travail État-commune visant à élaborer des mesures permettant le retour progressif à l'équilibre.

Des pistes existent. Ainsi, chacun sait que le nombre d'habitants est sous-évalué : Grigny compte en réalité entre 3 000 et 4 000 habitants de plus que les 27 000 qu'a recensés l'INSEE. Cette sous-évaluation fait perdre chaque année 3 millions d'euros à Grigny, au titre de la DGF.

Autre exemple : la ville dépense chaque année 2 millions d'euros en frais financiers liés aux emprunts qu'elle est obligée de contracter. Ne pourrait-elle accéder à des prêts à taux zéro ou, au moins, à des prêts à taux bonifiés ?

Vous pouvez le constater, monsieur le secrétaire d'État, des solutions sont envisageables. Ma question est donc simple : qu'entendez-vous faire pour que s'ouvre enfin entre toutes les parties concernées une véritable concertation qui pourrait déboucher, par exemple, sur un « contrat d'objectifs » liant toutes les parties autour d'une vraie ambition pour la ville de Grigny ?

Votre intervention est déterminante pour permettre à cette ville de se doter des moyens pérennes qui lui garantiront la réussite des objectifs de transformation sociale et éducative dont la population a besoin.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales.** Monsieur le sénateur, vous avez tenu à me faire part de votre préoccupation quant à la situation financière bien connue de la ville de Grigny.

La détérioration qui s'est produite ces dernières années est très préoccupante. Depuis sept ans, le budget municipal n'est plus équilibré, ce qui conduit à une spirale d'endettement et à un déficit de plus de 15 millions d'euros.

Compte tenu des propositions, voire des injonctions de la chambre régionale des comptes, le préfet s'est trouvé dans l'obligation d'augmenter le taux des taxes locales afin de ramener le déficit à 10 millions d'euros. Cette mesure sauvera ainsi la ville de ce qu'il faut bien appeler une faillite.

J'en suis conscient, cela implique un effort considérable de la part des contribuables de Grigny. Le préfet a par conséquent demandé à la trésorerie générale d'examiner avec la plus grande bienveillance les demandes de délais permettant un étalement sans frais des paiements.

Je ne suis pas sans connaître les difficultés que rencontre la ville de Grigny du fait de sa pauvreté. Toutefois, la dégradation financière qu'elle connaît, et qui est exceptionnelle en France, ne peut être mise uniquement sur le compte de sa situation socio-économique, sans quoi bien d'autres cas de ce genre auraient été constatés ! Elle résulte en effet d'un double mouvement en ciseaux : d'une part, les taux de la fiscalité locale étaient restés inchangés depuis vingt ans ; d'autre part, la commune, comme le souligne la chambre régionale des comptes, n'a pas su maîtriser ses dépenses.

Je voudrais aussi rappeler que Grigny est la commune la plus aidée du département de l'Essonne. Des sommes particulièrement importantes lui sont octroyées, que ce soit au titre de la dotation de solidarité urbaine, la DSU, complétée depuis 2009 par la dotation de développement urbain, la DDU, du Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, le FSRIF, ou des aides de la politique de la ville. Au total, cela représente chaque année plus de 8 millions d'euros.

Comme vous le savez, monsieur le sénateur, la ville bénéficie en outre d'un programme considérable et tout à fait exceptionnel de l'ANRU, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, d'un montant de 370 millions d'euros sur dix ans.

Enfin, rappelons-le, les collectivités s'administrent librement et ne peuvent être placées sous tutelle. C'est pourquoi il revient désormais à la ville d'entreprendre les réformes de fond nécessaires pour maîtriser ses dépenses. Le préfet et le trésorier-payeur général, le TPG, pourront bien entendu apporter aide et conseils ; le maire a d'ailleurs d'ores et déjà été reçu plusieurs fois en préfecture. En outre, la chambre régionale des comptes a entrepris un contrôle approfondi de la gestion de la ville.

J'en conviens avec vous, monsieur le sénateur, il n'est plus acceptable que cette ville s'enfoncé davantage dans la voie du déficit : un plan de redressement doit être mis en œuvre sans attendre.

Je le répète, le préfet, en liaison avec le TPG et en accord avec le ministère de l'intérieur, est bien décidé à poursuivre la concertation avec le maire et l'ensemble des élus de cette ville.

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Vera.

**M. Bernard Vera.** Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie de votre réponse.

Vous indiquez que Grigny est la ville la plus aidée de l'Essonne : c'est bien le moins que l'on puisse faire pour la commune la plus pauvre et, en même temps, la plus jeune du département !

Vous avez suggéré que l'une des raisons majeures de la situation de la ville serait liée à sa gestion. Or, je vous le rappelle, la chambre régionale des comptes admet que des efforts considérables ont déjà été réalisés par la commune en

matière de réduction des dépenses publiques, qu'il s'agisse des charges courantes ou des dépenses de personnel. Si ces dépenses devaient continuer d'être réduites d'une manière aussi drastique, cela risquerait de remettre tout simplement en cause le grand projet de ville.

J'illustrerai mon propos par un seul exemple. La préfecture le reconnaît, Grigny doit supporter un « surcoût scolaire » : comme elle est, je le répète, la commune la plus jeune du département, elle voit sa population scolaire augmenter plus vite qu'ailleurs. Pour faire face aux besoins, la ville est en train de réaliser, grâce aux crédits débloqués par l'ANRU, que vous avez évoqués, un nouveau groupe scolaire, dont la construction devrait être achevée en 2010. Mais, faute de moyens, elle ne pourra pas ouvrir les portes de cet établissement et assumer son coût de fonctionnement, qui s'élève à environ 500 000 euros. Il y a là une forte contradiction au sein même de la politique de la ville !

Monsieur le secrétaire d'État, Grigny ne demande pas à être assistée ! Elle s'est déjà engagée dans une dynamique de projets d'intérêt général. Le maire et son conseil municipal, soutenus par un très large collectif d'habitants, mais aussi par de très nombreux parlementaires, de droite comme de gauche, demandent simplement à disposer de moyens suffisants pour faire vivre les services à la population et mener les actions qui sont précisément prévues dans les dispositifs contractualisés avec l'État dans le cadre de la politique de la ville.

Vous m'indiquez que le préfet est tout à fait disposé à poursuivre une concertation avec la commune. Je m'en réjouis, et je suivrai avec intérêt l'évolution des groupes de travail susceptibles de voir le jour.

Pour conclure, je dirai que Grigny mérite d'être soutenue. Il s'agit, pour cette commune, de réussir un projet ambitieux et solidaire, sur un territoire en grande difficulté, certes, mais riche d'un très important potentiel humain et économique.

#### RÉALISATION DU FUTUR HÔTEL DE POLICE DE GAP

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Bernard-Reymond, auteur de la question n°717, adressée à M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

**M. Pierre Bernard-Reymond.** Monsieur le secrétaire d'État, je souhaite évoquer le projet de construction d'un nouvel hôtel de police à Gap.

C'est en 1994 que le préfet des Hautes-Alpes a fait connaître pour la première fois au maire de Gap – j'occupais alors cette fonction – l'intention de l'État de construire un nouvel hôtel de police sur le territoire de sa commune.

Plus récemment, avant de quitter mon poste en raison des dispositions de la loi relative à la limitation du cumul des mandats – j'étais devenu sénateur –, j'ai signé le 19 février 2007, dernier jour d'exercice de mon mandat, une convention d'échange de terrains entre la commune et l'État qui rend ce dernier propriétaire de l'espace sur lequel il avait jeté son dévolu afin de construire cet hôtel de police rassemblant au chef-lieu du département des Hautes-Alpes l'ensemble des services départementaux de police.

Par la suite, l'étude de faisabilité a été réalisée.

Par lettre en date du 22 octobre 2007, le ministre de l'intérieur de l'époque me faisait savoir que des études de programmation seraient engagées dans les semaines suivantes afin

qu'un concours d'architecture puisse être organisé au cours du premier semestre de l'année 2008. Le 19 mai 2008, il m'était signalé qu'une autorisation d'engagement de 100 000 euros avait été prévue à cet effet et qu'une enveloppe de 800 000 euros était réservée pour le marché de conception.

Il m'a été également indiqué que, dans ces conditions, les travaux devraient commencer en 2010, ce dont il est aujourd'hui permis de douter. Une telle situation est tout à fait regrettable compte tenu de l'exiguïté et de la vétusté des locaux actuels.

Monsieur le secrétaire d'État, pouvez-vous m'indiquer l'état d'avancement de ce dossier et vos intentions dans ce domaine ?

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales.** Monsieur le sénateur, vous avez interrogé M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales sur le calendrier de réalisation du futur hôtel de police de Gap. Je me trouvais dans cette ville voilà quelques semaines, à l'occasion du congrès de l'ANEM, l'Association des élus de la montagne, ce qui m'a permis de me rendre compte par moi-même de la situation.

Comme vous le savez, les services de police de Gap sont actuellement installés au sein de la cité administrative Desmichels, propriété de l'État, dans des locaux qui présentent un bon état général, mais dont la superficie est effectivement très insuffisante. Le projet envisagé vise à regrouper l'ensemble des services sur un site unique et à améliorer les conditions de travail des fonctionnaires de police.

L'État a ainsi acquis en 2007 auprès de la ville de Gap une emprise d'une superficie de 5 600 mètres carrés, échangée contre une emprise domaniale attenante à la cité administrative. L'étude de programmation se poursuit actuellement, car elle doit faire l'objet d'une réactualisation pour tenir compte d'une modification en cours des documents d'urbanisme et intégrer les besoins engendrés par la création du service départemental d'information générale, le SDIG, et de la direction départementale du renseignement intérieur, la DDRI.

Un dernier point d'urbanisme reste cependant en suspens. Il concerne le retrait d'un droit accordé à titre précaire et révoquant à la copropriété voisine et autorisant la présence de châssis en pignon du bâtiment adjacent. Ces ouvertures, qui provoqueraient des vues directes sur la cour du service, ne peuvent en effet être maintenues, car elles sont contraires aux règles de sécurité d'un commissariat. La mairie, saisie par le Secrétariat général pour l'administration de la police, le SGAP, a demandé au syndic de copropriété l'obstruction de ces ouvertures. Bien que relancé à plusieurs reprises, celui-ci n'a pas, à ce jour, fait connaître sa réponse. Peut-être le sénateur des Hautes-Alpes pourrait-il, en « mettant un peu de pression », obtenir une réponse plus rapide ?...

En raison de l'état actuel du dossier, le projet d'hôtel de police de Gap n'a pu être inscrit au schéma immobilier de la police nationale pour 2010. Toutefois, monsieur le sénateur, M. le ministre de l'intérieur sait tout l'intérêt que vous portez à ce dossier, que vous lui avez signalé à plusieurs reprises. Il sera pris en compte, soyez-en sûr, au sein d'une programmation immobilière ultérieure, en fonction de son état d'avancement et du contexte budgétaire du moment.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Bernard-Reymond.

**M. Pierre Bernard-Reymond.** Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie d'avoir saisi l'occasion de votre venue dans les Hautes-Alpes pour le congrès de l'Association nationale des élus de la montagne à L'Argentière-La-Bessée pour passer par Gap et vous instruire de ce dossier. Je ne peux toutefois m'empêcher de vous faire observer que vous seriez parvenu plus facilement dans ce département si une autoroute reliait Grenoble à Gap! (*Sourires.*) Malheureusement, nous attendons cette réalisation depuis plus longtemps encore que celle de l'hôtel de police...

En ce qui concerne le petit détail d'urbanisme que vous invoquez pour justifier les délais, je m'interroge tout de même sur les pouvoirs respectifs de l'État et de la mairie de Gap pour convaincre le syndic de cet immeuble qu'une ouverture plus petite pourrait, en tout état de cause, résoudre le problème.

Monsieur le secrétaire d'État, un détail si minime est-il vraiment à l'origine de tout le retard pris? Pouvez-vous me promettre que, une fois la question réglée, ce projet sera véritablement débloqué et pourra être mis en œuvre rapidement?

#### LÉGISLATION SUR L'ACTION DE GROUPE

**M. le président.** La parole est à M. Richard Yung, auteur de la question n° 690, adressée à Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

**M. Richard Yung.** Madame la secrétaire d'État, ma question porte sur ce que l'on appelle les actions de groupe, c'est-à-dire la protection des victimes de dommages non corporels et, en général, de faibles montants commis par un même professionnel.

À un moment ou à un autre, nous avons tous eu des démêlés avec notre pourvoyeur de téléphone portable ou de chaînes de télévision, pour des montants de 10 ou 20 euros. Nous hésitons alors à agir, au regard de la lourde procédure à engager. Cependant, des dizaines, voire des centaines de milliers de clients sont ainsi lésés.

En l'état actuel de la législation, ces personnes ne sont pas suffisamment protégées, l'action en représentation conjointe n'étant pas satisfaisante: la preuve en est que, depuis 1992, on a recensé moins de dix procédures.

Il paraît donc urgent d'améliorer le droit en vigueur, le nombre de plaintes des consommateurs ayant explosé au cours des dernières années – l'augmentation a même atteint près de 50 % entre 2006 et 2007! Pour ce faire, il me paraîtrait judicieux de créer une procédure de recours collectif s'inspirant, notamment, de la législation québécoise, qui remonte à 1978.

Ce sujet est devenu un véritable serpent de mer. Depuis les vœux prononcés par le Président Chirac en 2005, tous les gouvernements successifs ont promis d'introduire ce mécanisme dans notre droit, mais aucun engagement n'a été tenu.

Les citoyens, les consommateurs, et les parlementaires, sont, si je puis dire, menés en bateau. En 2008, M. Chatel, secrétaire d'État alors chargé de la consommation, avait formulé des propositions tout à fait intéressantes sur lesquelles nous étions prêts à débattre. Mais rien ne s'est produit, et la question est restée pendante.

Contrairement à l'exécutif, les parlementaires ont exploré de nombreuses pistes de réforme, souvent pertinentes. Ma collègue Nicole Bricq et moi-même avons ainsi déposé dès

2005 une proposition de loi qui, j'ai la faiblesse de le penser, ne doit pas être totalement inopportune puisqu'elle suscite l'hostilité à la fois du MEDEF et de l'UFC-Que Choisir! (*Sourires.*) En outre, avec mon collègue Laurent Béteille, je réunis ici même, au Sénat, un groupe de travail sur cette question de l'action de groupe.

Du côté du Gouvernement, M. Novelli, secrétaire d'État chargé de la consommation, s'est récemment déclaré favorable à la mise en place d'une action de groupe, mais en subordonnant son introduction à plusieurs conditions, notamment la fin de la crise économique, la réorganisation du mouvement consumériste et la transposition de la directive européenne sur la médiation.

Madame la secrétaire d'État, dans ce domaine, la société française doit à l'évidence évoluer comme la société européenne. Ma question est donc simple: comment se fait-il que notre pays n'avance pas sur ce sujet? Quels sont les blocages? Que compte faire le Gouvernement?

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État chargée du commerce extérieur.** Monsieur Yung, je vous prie tout d'abord de bien vouloir excuser l'absence de Christine Lagarde, qui m'a chargée de vous apporter les éléments de réponse suivants.

Tout le monde le sait, les litiges de consommation constituent un domaine privilégié des contentieux de masse, en particulier dans le secteur des services. Vous l'avez rappelé, les nouvelles technologies, tels la téléphonie mobile et internet, ou encore les cartes de crédit, sont autant de phénomènes qui ont complexifié et multiplié les contrats de consommation et les techniques de vente, impliquant des moyens de résolution des litiges proportionnés et efficaces.

Les dispositifs dits d'« action de groupe » font actuellement l'objet de nombreuses réflexions au niveau aussi bien national, y compris de la part des parlementaires, qu'euro-péen, notamment au sein de la direction générale Concurrence et de la direction générale Marché intérieur et services. Ces réflexions montrent – c'est le point que Christine Lagarde me demande de souligner auprès de vous – que les effets pervers de ce système d'action de groupe ont été largement occultés, ce qui nous amène effectivement à agir avec une certaine prudence.

En effet, la création d'une telle procédure, s'inspirant directement du modèle en vigueur outre-Atlantique, pourrait avoir de fâcheuses conséquences pour les entreprises: non seulement celles-ci se verraient fragilisées, mais en outre, sous prétexte qu'elles risqueraient de devoir faire face à des procédures judiciaires très coûteuses, elles seraient amenées à enregistrer un certain nombre de provisions, en clair à augmenter leurs tarifs. Le système se retournerait finalement contre le consommateur.

Au-delà des enseignements tirés de l'analyse de l'expérience menée outre-Atlantique, et comme vous l'ont rappelé Luc Chatel, en son temps, et Hervé Novelli, plus récemment, un certain nombre de conditions ou de préalables ne sont pas remplis.

D'une part, en ces temps de crise économique, ce n'est franchement pas le moment d'ajouter à une inquiétude économique une inquiétude juridique: ce serait mal compris, notamment par les salariés des entreprises concernées.

D'autre part, le mouvement consumériste n'est pas organisé, comme il peut l'être dans d'autres pays, pour piloter des procédures aussi complexes. À long terme, des effets défavorables en même temps aux consommateurs et aux salariés risquent donc de se produire.

Pour toutes ces raisons, nous préconisons plutôt le développement de la médiation civile, qui nous semble être de nature à résoudre bien plus sûrement les petits litiges, pour lesquels une résolution extrajudiciaire est parfaitement adaptée et moins coûteuse.

Cette réflexion rejoint celle qui est menée sur la directive 2008/52/CE, qui porte sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale et dont l'objet est d'« apporter une solution extrajudiciaire économique et rapide aux litiges en matière civile et commerciale ». Les services de Christine Lagarde et ceux de la Chancellerie sont en train de travailler à sa transposition la plus rapide possible dans notre droit national.

**M. le président.** La parole est à M. Richard Yung.

**M. Richard Yung.** Madame la secrétaire d'État, tout en vous remerciant de votre réponse, je me permettrai de formuler trois remarques.

Premièrement, les arguments sur la fragilisation des entreprises et les coûts supplémentaires nous sont parfaitement connus. Il existe un certain nombre de dispositifs qui permettent de ne pas tomber dans ces travers.

Nous n'avons nullement l'intention de copier le système américain. De nombreux autres fonctionnent, à l'image du système québécois que j'ai évoqué. Il est donc tout à fait possible de « border » le système, et nous ne pouvons nous satisfaire d'une réponse se limitant à souligner les prétendus risques pour les entreprises et à insister sur le contexte de crise actuel. On trouvera toujours une raison pour s'opposer à une telle procédure !

Deuxièmement, si nous sommes favorables au développement de la médiation – tout ce qui peut éviter le recours aux tribunaux et les procédures coûteuses qu'il implique est une excellente initiative –, nous ne voyons pas en quoi cela pourrait empêcher la mise en place, en parallèle, de l'action de groupe. À mon avis, ces deux systèmes, loin d'être opposés, sont complémentaires.

Troisièmement, enfin, au niveau européen, Bruxelles est en fait en train d'élaborer deux projets de directives, l'un émanant de la direction générale Concurrence, l'autre de la direction générale Marché intérieur et services. Nous avons pour l'instant du mal à comprendre comment ces deux projets peuvent cheminer conjointement. Nous serons donc intéressés de voir comment le gouvernement français répond aux propositions de Bruxelles. En tout cas, il est clair que la France devra agir en la matière.

#### SITUATION DES PERSONNELS DE PÔLE EMPLOI

**M. le président.** La parole est à M. Robert Navarro, auteur de la question n° 706, adressée à M. le secrétaire d'État chargé de l'emploi.

**M. Robert Navarro.** Madame la secrétaire d'État, un an après la création officielle de Pôle emploi, issu de la fusion des ASSEDIC et de l'ANPE, plus d'un tiers des personnels du nouvel établissement ont cessé le travail à la fin du mois d'octobre dernier pour protester contre la manière précipitée dont celle-ci s'est opérée.

Depuis cette fusion, les conseillers ont vu leur charge de travail s'accroître considérablement : certains d'entre eux suivent jusqu'à 160 personnes, au lieu de 60 selon la norme fixée par le Gouvernement. Ils doivent en outre faire face à de multiples difficultés techniques, telle l'incompatibilité des logiciels utilisés. Nombre d'agents n'ont eu qu'une formation insuffisante, de trois à neuf jours, contre six semaines à six mois auparavant. Il résulte de tout cela une dégradation très préoccupante de leurs conditions de travail.

Les agents de Pôle emploi ont certes obtenu le report de la mise en place de l'entretien unique, mais la nouvelle date est toujours inconnue. J'attire votre attention sur le fait que ce point de la réforme doit être reporté à la fin de 2010 et échelonné de manière réaliste.

En Languedoc-Roussillon, les personnels demandent également le report au second trimestre 2010 du déploiement des sites mixtes de Narbonne, Carcassonne, Béziers, Sète, Bagnols-sur-Cèze et Alès, ainsi qu'une période de latence de six mois après leur déploiement afin que ces sites puissent commencer à fonctionner et à se consolider, tandis qu'eux-mêmes suivraient des formations adaptées. Pour l'instant a été mis en place ce qu'il faut bien appeler un simulacre de site mixte, dénommé « accueil commun » et tenu par un binôme.

Madame la secrétaire d'État, ces agents sont en prise directe avec la réalité, ils la vivent : lorsqu'ils démontrent l'absurdité d'un calendrier, écoutez-les ! J'espère que vous ne ferez pas semblant de ne pas voir qu'ils ne réclament pas l'arrêt de la réforme : ils souhaitent que leur soit d'abord présenté un calendrier réaliste.

Les difficultés de mise en place d'un référent unique sont liées non pas seulement à la crise économique, mais aussi à la réforme elle-même, au train à la fois improvisé et forcé de sa mise en œuvre ainsi qu'à la multiplication des ordres et contre-ordres, qui déstabilise les personnels.

M. Charpy a promis que les conditions de travail des salariés feraient l'objet d'un « examen régulier ». La belle affaire ! Celui-ci n'empêchera pas la dégradation des conditions de travail, il se contentera de la constater ! Et ce n'est pas non plus par un questionnaire que l'on réussira à prévenir le stress au travail. N'avez-vous pas d'autres mesures à proposer ?

Par ailleurs, je tiens à vous interroger sur les cotisations à l'assurance chômage indûment prélevées sur les rémunérations des salariés issus de l'UNEDIC. L'établissement public administratif qu'est Pôle emploi étant géré dans le cadre de l'auto-assurance, ce type de cotisation ne devrait plus être prélevé. C'est d'ailleurs le sens d'un jugement du tribunal de grande instance de Paris rendu à la suite d'une requête de la CFDT. Que comptez-vous faire pour que Pôle emploi respecte les droits des salariés sur ce point également ?

Dans votre réponse, j'aimerais que vous m'épargniez la diversion peu élégante infligée à l'une de mes collègues de l'Assemblée nationale, qui, posant une question semblable à la mienne, s'est vu demander si elle préférerait revenir au système de division des tâches entre plusieurs conseillers. C'était une manière comme une autre de ne pas lui répondre.

Je prendrai même les devants : à mes yeux, un demandeur d'emploi préfère être traité en être humain par deux personnes différentes dans deux lieux différents plutôt que d'être expédié à la va-vite par un seul employé stressé ; il préfère un service, rendu peut-être dans deux endroits différents, plutôt que pas de service du tout !

Madame la secrétaire d'État, on ne peut pas traiter de manière aussi démagogique et arrogante les difficultés des personnes sans emploi et celles des personnels chargés de les aider. C'est une simple question de respect et de décence !

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État chargée du commerce extérieur.** Monsieur Navarro, je vous prie de bien vouloir excuser l'absence de Christine Lagarde et de Laurent Wauquiez, qui, ne pouvant être présents ce matin, m'ont demandé de vous apporter les éléments de réponse suivants relatifs à la mise en œuvre sur le terrain de la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC en une seule entité, Pôle emploi.

D'une manière générale, comme vous le savez, la mise en place de Pôle emploi s'est réalisée dans un contexte particulièrement difficile, puisque la crise a entraîné une augmentation de 25 % du nombre des demandeurs d'emploi depuis un an et donc, évidemment, une charge de travail supplémentaire pour les agents.

Pourtant, dans ce contexte tendu, les chantiers dont l'achèvement était prévu pour la fin de l'année 2009 ont bien été menés à leur terme, ce qui était un sacré défi à relever.

Ainsi, les sites mixtes ont été quasiment tous installés : ils sont 850 aujourd'hui, et les 50 autres seront déployés au cours des prochaines semaines. En outre, l'harmonisation et l'amélioration des statuts des agents, en accord avec le principe du « meilleur des deux statuts », sont également achevées depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle convention collective. Par ailleurs, malgré les tensions survenues en cours d'année, la qualité du service rendu au demandeur d'emploi a été préservée, ce qui était évidemment la priorité du Gouvernement. Contrairement à ce qui s'était passé pendant la crise de 1993, il n'y a eu aucun retard d'indemnisation ni aucune fermeture d'agence pendant plusieurs jours. Le taux d'inscription dans les cinq jours après l'identification des nouveaux demandeurs d'emploi est supérieur à 90 %.

Monsieur le sénateur, j'en viens maintenant à la situation des personnels de Pôle emploi en Languedoc-Roussillon.

Au 5 janvier dernier, tous les sites de la région avaient été déployés en sites mixtes, conformément à la définition qui en est donnée nationalement, à savoir l'accueil du public par des équipes mixtes sur un seul et même site. Tous les directeurs de ces nouveaux sites sont nommés et en poste. C'est le cas, depuis la fin de l'année dernière, pour les équipes de direction des sites de Narbonne, Carcassonne, Béziers, Sète, Bagnols-sur-Cèze et Alès.

La finalisation des sites mixtes dans l'ensemble de leurs composantes pourra donc être réalisée au cours du premier trimestre de l'année 2010, notamment en ce qui concerne l'accueil des demandeurs d'emploi.

Afin de faire face à la surcharge de travail des agents, plusieurs dispositions ont été mises en œuvre par la direction de Pôle emploi.

Tout d'abord, sur le plan de l'organisation, la vigilance régionale et départementale a été accrue grâce à un suivi quotidien des dossiers en instance d'instruction et à la mutualisation de leur traitement entre les régions, afin d'organiser une solidarité sur l'ensemble du territoire.

Ensuite, l'établissement a procédé à l'embauche de renforts, ce qui a soulagé l'activité des sites en permettant la création et le pilotage de plates-formes de traitement centralisées. Au total, en Languedoc-Roussillon, entre janvier et

octobre 2009, Pôle emploi a recruté 61 personnes titulaires sur des contrats à durée indéterminée et 235 personnes en contrat à durée déterminée.

Enfin, en matière de formation et d'accompagnement, sujets que vous-même avez évoqués, monsieur le sénateur, la ligne managériale et les agents en contact avec le public ont bénéficié de formations afin que chacun dispose des éléments permettant d'apporter des réponses de premier niveau. Les réponses aux questions les plus complexes sont apportées par des conseillers spécialistes. Les agents recevront une formation complémentaire au cours de l'année, sur le métier du placement pour ceux des ex-ASSEDIC, sur le régime d'indemnisation pour ceux de l'ex-ANPE.

Cela étant, et Laurent Wauquiez en a pleinement conscience, la réforme de Pôle emploi est difficile. Dans un tel contexte, le Gouvernement et l'établissement sont pleinement mobilisés pour continuer la rénovation et la modernisation de l'offre de services de Pôle emploi, avec pour seule priorité l'amélioration du service rendu aux demandeurs d'emploi.

**M. le président.** La parole est à M. Robert Navarro.

**M. Robert Navarro.** Je remercie Mme la secrétaire d'État de sa réponse. Je tiens cependant à insister : les personnels ne sont pas contre la réforme, ils souhaitent qu'elle intervienne dans des délais beaucoup plus longs et qu'elle soit accompagnée de formations mieux adaptées.

#### MISE EN ŒUVRE DE L'ÉCOTAXE POIDS LOURDS EN ALSACE

**M. le président.** La parole est à M. Roland Ries, auteur de la question n° 688, adressée à M. le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.

**M. Roland Ries.** Madame la secrétaire d'État, comme vous le savez, l'Alsace expérimentera dans quelques mois, et au plus tard le 31 décembre 2010, l'écotaxe poids lourds, conformément à la demande qui avait été formulée par le regretté président du conseil régional d'Alsace, Adrien Zeller.

Il est vrai que les reports de trafic constatés depuis l'instauration de cette taxe sur les autoroutes allemandes impliquaient de mettre en place en Alsace une écotaxe visant les véhicules de plus de douze tonnes, comme l'avaient fait nos voisins allemands ainsi que l'Autriche et la Suisse.

Il ne saurait être question pour moi de remettre en cause de manière générale le bien-fondé de cette écotaxe, tant il est vrai qu'elle est certainement de nature à favoriser le report modal, qui est souhaitable. Je souhaiterais cependant vous interroger sur les modalités de sa mise en œuvre.

On sait que chaque mesure de cette nature prise par un pays membre de l'Union européenne s'est traduite par l'apparition dans les camions d'un nouvel appareil. Puisque l'un des objectifs de la construction européenne a été de lutter contre le morcellement des législations et des techniques, ne trouveriez-vous pas pertinent, madame la secrétaire d'État, que la France adopte sans plus attendre un système compatible avec celui d'un autre pays membre de l'Union européenne ? À cet égard, le choix de celui qui est déjà en vigueur en Allemagne me semble d'autant plus indiqué qu'une union technologique franco-allemande constituerait

de toute évidence un argument de poids lorsqu'il s'agira pour la Commission de se pencher sur l'harmonisation de tous les systèmes au sein de l'Union.

L'autre point sur lequel j'aimerais connaître votre sentiment, madame la secrétaire d'État, concerne le principe de rationalisation et de simplification du prélèvement de cette écotaxe. Je souhaiterais savoir la réponse que le Gouvernement entend donner à ceux qui arguent de la grande complexité du mode de calcul et de prélèvement de cette écotaxe poids lourds, complexité due au fait qu'une seule et même voie pourra très bien être taxée différemment selon qu'elle dépend de telle ou telle collectivité. Songeons par exemple, en Alsace, à la route nationale 59 et à ses voies départementales satellites qui desservent les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin, des Vosges et de Meurthe-et-Moselle. Quelle solution entendez-vous apporter aux professionnels du secteur qui s'inquiètent ?

Le dernier point de ma question orale concerne les modalités du prélèvement. Compte tenu de l'apparition prochaine, bien que différée, de la taxe carbone, j'aimerais savoir ce que vous répondez à ceux qui, au nom de la rationalisation des calculs du coût des transports, demandent un prélèvement unique de ces deux nouvelles taxes.

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Valérie Létard, secrétaire d'État en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.** Monsieur le sénateur, l'instauration de la *LKW-Maut* en Allemagne a entraîné un report important du trafic de poids lourds sur l'autoroute A 35 en Alsace. Afin d'éviter ce phénomène, une éco-redevance a été instituée pour les poids lourds, à titre expérimental, sur l'axe nord-sud de la région Alsace et sur les routes susceptibles de subir un report du trafic des véhicules cherchant à éviter l'axe principal. La loi de finances pour 2009 a prévu la suppression de l'éco-redevance spécifique à l'Alsace dès l'entrée en vigueur de l'éco-redevance nationale, qui s'appliquera à l'ensemble du territoire, donc à l'Alsace.

Des études détaillées ont été menées en 2005-2006 pour mettre en place cette redevance alsacienne, notamment avec les collectivités locales. L'éco-redevance devrait ainsi couvrir environ 190 kilomètres de routes et produire une recette brute de l'ordre de 30 millions d'euros par an.

Les deux conseils généraux concernés ont délibéré sur un réseau local de 54 kilomètres de routes départementales susceptible d'être soumis à la redevance alsacienne. Le projet de décret fixant la consistance de ce réseau est actuellement soumis à l'avis du Conseil d'État.

Compte tenu de la complexité technique du dispositif, de la volonté de ne pas multiplier sur le territoire national plusieurs dispositifs qui ne seraient pas interopérables et de l'impossibilité juridique de se rattacher au système allemand, le Gouvernement a choisi de ne mettre en place qu'un seul et unique dispositif technique. Il a donc décidé d'intégrer la mise en œuvre provisoire et anticipée de l'éco-redevance alsacienne dans le contrat de partenariat public-privé relatif au recouvrement de l'éco-redevance nationale. Ainsi, il y aura bien un unique partenaire, retenu au terme d'une unique procédure, qui sera appelé à mettre en œuvre l'éco-redevance alsacienne et l'éco-redevance nationale.

Le processus de dialogue compétitif devrait permettre de signer un contrat de partenariat au second semestre 2010. Le type de technologie et les délais proposés pour la conception et le déploiement du dispositif de collecte de l'éco-redevance

figureront parmi les critères finaux de sélection du partenaire. Les échanges avec les candidats permettront d'affiner le calendrier global du projet. Le processus de dialogue s'est engagé avec les quatre candidats retenus et restés en lice.

La conception du dispositif de recouvrement par télépéage, son financement, son déploiement et son exploitation seront donc confiés au même opérateur, le titulaire de ce contrat unique. Il aura recours pour le cas de l'Alsace aux mêmes technologies, produits et systèmes logiciels que pour le cas national, ainsi qu'au même cadre contractuel.

Le contrat prévoira la mise en œuvre anticipée de l'éco-redevance sur le territoire alsacien, ce qui permettra en outre de tester le fonctionnement du nouveau dispositif à l'échelle d'une région avant son extension à la totalité du territoire national. Les deux éco-redevances devant utiliser le même dispositif technique, cette anticipation pourrait ne durer que quelques mois. En tout état de cause, l'éco-redevance alsacienne fera l'objet d'une véritable collecte : contrairement à ce que certains ont pu imaginer, il ne s'agira pas d'une éco-redevance « à blanc ».

En ce qui concerne l'interopérabilité avec l'Allemagne, il convient de préciser que les spécifications du système actuellement utilisé dans ce pays sont la propriété de l'opérateur Toll Collect et ne relèvent pas du domaine public : il s'agit d'un système « propriétaire ». De ce fait, il n'est pas possible à ce jour de faire fonctionner chez nos voisins des équipements embarqués autres que ceux de Toll Collect.

De même, la recherche d'une interopérabilité technique entre les deux systèmes, qui permettrait d'envisager le fonctionnement d'équipements allemands dans le système français, présuppose la conclusion d'accords contractuels entre les deux opérateurs ainsi qu'une modification des clauses liant Toll Collect à l'État allemand.

Vous souhaitez par ailleurs, monsieur le sénateur, que je vous indique s'il est possible de mettre en place un prélèvement unique de l'éco-redevance et de la future contribution climat-énergie.

L'éco-redevance, qui doit couvrir les coûts d'usage de l'infrastructure, correspond à la seule distance parcourue sur le réseau taxé, alors que la contribution climat-énergie impose la seule consommation de carburant. Les modalités de prélèvement de l'une et l'autre ne peuvent donc pas être les mêmes. En effet, la contribution ne peut être déterminée qu'au vu de la consommation de carburant et ne demande donc pas de géolocalisation, tandis que l'éco-redevance ne peut être calculée qu'au vu de la distance parcourue sur un réseau donné, ce qui nécessite une géolocalisation. Il ne peut donc y avoir d'équivalence uniforme entre un kilomètre parcouru sur le réseau soumis à éco-redevance, d'une part, et la consommation d'une tonne de CO<sub>2</sub>, d'autre part.

Telles sont, monsieur le sénateur, les précisions que je souhaitais vous apporter pour tenter d'approfondir les explications sur le travail que l'État est en train de mener avec les territoires et les collectivités.

**M. le président.** La parole est à M. Roland Ries.

**M. Roland Ries.** Je vous remercie, madame la secrétaire d'État, de vos explications sur ce dossier complexe, et je prends acte des précisions que vous avez apportées.

Je serais tenté de dire que, pour ce qui concerne l'interopérabilité à l'échelon européen, il reste du chemin à faire ! La construction européenne se fait bien sûr au niveau des États,

mais elle pourrait également se réaliser à un niveau très concret, par exemple en permettant qu'un camion soit taxé avec le même matériel d'un côté et de l'autre de l'ancienne frontière. Nous sommes encore loin du but!

CONSÉQUENCES POUR DE  
NOMBREUX PROPRIÉTAIRES-  
BAILLEURS DE LA LOI RELATIVE AU  
DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES  
RURAUX, DITE LOI « DEMESSINE »

**M. le président.** La parole est à M. Thierry Repentin, auteur de la question n° 672, adressée à M. le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.

**M. Thierry Repentin.** Madame la secrétaire d'État, je souhaite appeler votre attention sur les difficultés que rencontrent de nombreux propriétaires-bailleurs qui ont réalisé un investissement immobilier en résidence de tourisme. Plusieurs grands quotidiens régionaux ont d'ailleurs ouvert leurs colonnes à ce sujet, illustrant l'ampleur du problème qui semble se poser tout particulièrement dans les zones touristiques, qu'elles soient littorales ou montagnardes.

Le dispositif précité, qui visait à promouvoir la construction de résidences dans les zones de revitalisation rurale, accorde aux investisseurs privés la possibilité d'acquérir un bien hors taxes avec une réduction d'impôt échelonnée sur six ans, à la condition que le logement soit situé en résidence de tourisme et confié avec un bail à un gestionnaire pendant au moins neuf ans.

Cet outil de défiscalisation a été perçu par de nombreux investisseurs comme un moyen de se constituer un patrimoine susceptible de compléter leur retraite tout en leur laissant la possibilité de reprendre leur bien au terme du bail initialement consenti.

En réalité, des gestionnaires des résidences en question ont très rapidement retardé, voire suspendu le règlement des loyers aux propriétaires en leur imposant parfois une réduction de 50 % à 60 % de leur montant initial, malgré une activité touristique correcte. Dans certains cas, la valeur des biens acquis a fortement chuté, quand elle n'a pas été réduite à néant par l'arrêt pur et simple des chantiers.

Les propriétaires n'ont d'autre possibilité que d'accepter les conditions des gestionnaires afin d'éviter une requalification fiscale lourde de conséquences. Celle-ci peut en effet conduire au remboursement à la fois de la TVA sur le logement et du crédit d'impôt. D'après les données fournies par une association de propriétaires récemment constituée, il semble qu'une telle situation concerne plus de 200 résidences et plus de 20 000 familles.

Face à cette situation, des avancées défendues par les parlementaires, notamment ceux qui sont membres de l'Association nationale des élus de la montagne, l'ANEM, ont pu être adoptées lors de l'examen de la loi de finances pour 2010. Ainsi, le délai de reprise de la réduction d'impôt pour l'acquisition de résidences de tourisme dans les zones de revitalisation rurale en cas de rupture de l'engagement de location lié à la défaillance de l'exploitant a été porté à trois ans. Par ailleurs, la reprise de la réduction d'impôt est supprimée lorsque les copropriétaires, au terme d'un délai de douze mois pendant lesquels la recherche d'un gestionnaire se serait révélée infructueuse, substituent au gestionnaire défaillant une ou plusieurs entreprises qui assument les mêmes prestations sur la période de location restant à courir.

Toutefois, des interrogations subsistent chez les propriétaires concernés. Madame la secrétaire d'État, pouvez-vous m'indiquer quelle suite le Gouvernement entend donner aux avancées et aux attentes constatées?

Au nombre des souhaits, je citerai la possibilité pour les propriétaires de reprendre les logements au travers d'une société adaptée. Certains propriétaires trouvent aussi trop long le délai de carence d'un an pour retrouver un nouveau gestionnaire.

Par ailleurs, ils souhaitent avoir la possibilité, dans le bail commercial qui lie le propriétaire et le gestionnaire, de prévoir une clause concernant la recette dans le calcul du loyer. Leur préoccupation porte sur les loyers, dont ils voudraient qu'ils comportent une part fixe et garantie au moins égale à 75 % du loyer annuel.

Enfin, ils réclament une instruction fiscale qui préciserait que, en cas de faillite d'un gestionnaire subie par un propriétaire, ce dernier ait la possibilité de basculer en régime « loueur de meublés non professionnels » ou en « bénéfices industriels et commerciaux » pour la durée restante de l'engagement fiscal initial, tout en gardant le bénéfice de la réduction d'impôts sur les revenus acquis à la date de la faillite.

Sur ces différents points, dont je concède volontiers le caractère complexe, parce que fiscal, je souhaite, madame la secrétaire d'État, avoir votre sentiment, voire des perspectives pour répondre à l'inquiétude grandissante d'un certain nombre de ménages qui ont investi en pensant faire une bonne affaire et se retrouvent aujourd'hui contraints de gérer une situation très difficile.

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Valérie Létard, secrétaire d'État en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.** Monsieur le sénateur, je vous prie de bien vouloir excuser le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, Éric Woerth, qui, en déplacement à Berlin, ne pouvait être présent pour vous répondre.

Les difficultés des contribuables investisseurs en résidence de tourisme dans le cadre du « dispositif Demessine » sont réelles en cas de défaillance du gestionnaire. De nombreuses mesures ont été prises afin d'y répondre.

Concernant l'impôt sur le revenu, comme vous le savez, le bénéfice des réductions d'impôt au titre des investissements locatifs réalisés dans le secteur du tourisme est subordonné à un engagement du contribuable de louer le logement de manière effective et continue pendant au moins neuf ans à l'exploitant de la résidence de tourisme. En cas de non-respect de l'engagement de location, la réduction d'impôt pratiquée fait l'objet d'une reprise au titre de l'année de la rupture de l'engagement ou de la cession du logement.

Cela étant, il est admis que la période de vacance entre l'ancien et le nouvel exploitant du logement puisse, dans certains cas limitativement énumérés de défaillance de l'exploitant précédent, être supérieure à un mois, sans toutefois pouvoir excéder douze mois.

En outre, trois nouveaux aménagements, apportés au dispositif Demessine par le Parlement dans le cadre de la loi de finances pour 2010, ont permis des avancées substantielles dans l'amélioration de la situation des investisseurs.

Ainsi, comme vous le savez, l'article 23 permet l'étalement sur trois ans de la reprise de la réduction d'impôt, sous certaines conditions.

Quant à l'article 86, il prévoit que l'indexation d'une part minoritaire du loyer sur le chiffre d'affaires de la résidence ne fait pas obstacle à l'imposition des revenus locatifs dans la catégorie des revenus fonciers, et donc au bénéfice de la réduction d'impôt Demessine. Cette part d'indexation du loyer sur le chiffre d'affaires doit demeurer « minoritaire » : il appartiendra aux parties de fixer plus précisément, dans le cadre légal ainsi défini, cette part variable, par opposition à la part fixe, qui devra en tout état de cause rester majoritaire.

Enfin, l'article 87 introduit une nouvelle exception à la remise en cause de la réduction d'impôt lorsque les copropriétaires, le cas échéant réunis en société, substituent au gestionnaire défaillant de la résidence de tourisme une ou un ensemble d'entreprises qui assurent les mêmes prestations sur la période de location restant à courir, conformément aux prescriptions légales. Cette faculté leur est ouverte à la double condition que la candidature d'un autre gestionnaire n'ait pu être retenue après un délai d'un an et qu'ils regroupent au moins 50 % des appartements de la résidence.

Ce délai légal de carence d'un an ne saurait être réduit, car il convient de donner toutes ses chances à la reprise de la gestion professionnalisée de la résidence de tourisme par un nouveau gestionnaire, dans l'esprit de la loi Demessine, avant d'envisager une « gestion directe » par les propriétaires eux-mêmes.

Ces nouvelles dispositions feront l'objet de commentaires détaillés dans une instruction administrative, qui sera elle-même soumise, avant sa publication au *Bulletin officiel des impôts*, à une large consultation.

Enfin, je tiens à préciser que le Gouvernement n'est pas favorable à la proposition d'offrir la possibilité de basculer sur un autre régime d'imposition, en l'occurrence celui des bénéficiaires industriels et commerciaux, tout en gardant le bénéfice de la réduction d'impôt. En effet, cela permettrait aux bailleurs de profiter d'un cumul d'avantages fiscaux et les autoriserait en outre à donner eux-mêmes leur logement en location, alors que la mise en location par l'intermédiaire d'un exploitant est l'un des principes de base du dispositif Demessine, qui repose sur la professionnalisation de l'accueil touristique, gage de qualité.

Au total, vous en conviendrez, monsieur le sénateur, l'ensemble de ces dispositions, légales comme doctrinales, témoigne de l'attention portée par le Gouvernement à la situation des particuliers qui, ayant investi dans ces résidences de tourisme, sont victimes de la défaillance de leur gestionnaire.

**M. le président.** La parole est à M. Thierry Repentin.

**M. Thierry Repentin.** Madame la secrétaire d'État, M. Woerth est bien évidemment excusé, d'autant que son absence nous donne le plaisir de vous entendre, dans cet hémicycle que vous connaissez bien.

Les éléments de réponse que vous venez de fournir ont au moins le mérite d'apporter des éclaircissements à des investisseurs qui, aujourd'hui, ne savent plus à quel saint se vouer.

Vous l'avez bien compris, la volonté de l'investisseur n'est pas en cause : c'est la défaillance du promoteur ou du gestionnaire qui empêche la location du bien, quelquefois même l'achèvement du chantier.

Plus largement, comme je l'ai indiqué à M. Woerth lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative, il me semble qu'il devrait être procédé à un bilan de l'application du dispositif. En effet, on continue à recourir à cette forme

d'investissements défiscalisés dans des endroits où, hélas ! il est douteux que la clientèle soit au rendez-vous : si elle l'était, il y aurait vraisemblablement moins de défaillances chez les promoteurs et les gestionnaires eux-mêmes ! Or, le dispositif pèse sur le budget de notre pays, c'est-à-dire sur la solidarité nationale.

J'espère donc qu'un bilan sera réalisé pour que, le cas échéant, ce type d'investissement puisse être reconfiguré.

#### DÉCISION D'EUTELSAT DE CONFIER À UNE FUSÉE CHINOISE LE LANCEMENT DE SON SATELLITE DE TÉLÉCOMMUNICATIONS

**M. le président.** La parole est à M. Michel Boutant, auteur de la question n° 709, transmise à Mme la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.

**M. Michel Boutant.** Madame la secrétaire d'État, en mars dernier, l'opérateur européen de satellites EUTELSAT a confirmé le choix d'une fusée chinoise Long March pour le lancement de son satellite de télécommunications W3B.

Cette décision pose des problèmes d'ordre commercial, puisqu'elle favorise l'essor d'un concurrent du lanceur européen Arianespace ; d'ordre stratégique, puisque le spatial est un domaine de souveraineté qu'il s'agit de conforter tout en développant et en protégeant les acquis technologiques ; et, finalement, d'ordre social, puisque Arianespace fait vivre la filiale spatiale française, source de milliers d'emplois.

Dans ce contexte, je souhaiterais connaître, d'une part, quelle a été la position de l'État actionnaire lors de la prise de décision d'EUTELSAT que je viens d'évoquer, d'autre part, quelles sont les mesures envisagées pour soutenir, développer et protéger l'industrie spatiale française et européenne, en particulier dans le domaine des lanceurs.

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Valérie Létard, secrétaire d'État en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.** Monsieur le sénateur, EUTELSAT a en effet annoncé en mars 2009 le choix de la fusée chinoise Long March pour le lancement du satellite W3B. Auparavant, EUTELSAT avait confié vingt-quatre de ses quarante lancements à Arianespace.

EUTELSAT est depuis 2001 une société anonyme, désormais cotée à la Bourse de Paris. Avant de choisir un fournisseur, elle s'appuie sur un certain nombre de critères. Il est ainsi tout à fait compréhensible qu'elle diversifie ses fournisseurs de services de lancement, ne serait-ce que par crainte de voir ses satellites durablement cloués au sol en cas d'accident et d'interruption prolongée consécutive d'un lanceur.

Il semble aussi que l'entreprise ait décidé de confier le lancement du satellite W3B à une fusée Long March parce que ce lanceur serait, selon les informations disponibles, moins cher qu'Ariane.

Il convient de préciser que la décision d'EUTELSAT ne met nullement en péril l'équilibre économique d'Arianespace, dont le succès commercial est réel. En témoignent un carnet de commandes particulièrement fourni et le fait que la société a pu doubler le prix des lancements en trois ans. Sept lancements d'Ariane ont eu lieu en 2009, et autant sont programmés en 2010.

La décision d'EUTELSAT témoigne également de la vitalité de l'industrie spatiale européenne, vitalité rendue possible par la politique européenne d'autonomie technologique en matière spatiale.

Cette politique a amené les États européens et l'Agence spatiale européenne à lancer des programmes de développement de technologies européennes indépendantes des technologies réglementées américaines, ce qui a permis d'augmenter la compétitivité et la maturité de l'industrie européenne, garantes de la souveraineté européenne dans ce domaine stratégique. À titre d'exemple, EUTELSAT a fait fabriquer trente-neuf de ses quarante satellites par les industriels européens Astrium et Thales Alenia Space.

La politique spatiale européenne d'autonomie technologique permet ainsi aux constructeurs européens d'accéder à un marché plus large. À l'instar d'autres industriels européens, Thales Alenia Space, constructeur du satellite W3B, a la maîtrise de ses technologies et propose des satellites « ITAR-free », qui peuvent être utilisés par l'ensemble des opérateurs et mis en orbite par tous les lanceurs.

Je vous confirme par ailleurs, monsieur le sénateur, que l'État est particulièrement attentif au développement de l'industrie spatiale française et européenne. Ce soutien plein et entier s'est ainsi manifesté tout au long de la présidence française de l'Union européenne, au second semestre 2008, et a pris corps à l'occasion du conseil ministériel de La Haye, en novembre dernier, où plus de 10 milliards d'euros ont été investis dans la filière spatiale européenne, dont 2,3 milliards d'euros pour la France.

Enfin, dans le cadre de l'emprunt national, l'espace constitue, avec l'aéronautique, une action qui devrait être financée à hauteur de 2 milliards d'euros. Dans son discours du 14 décembre 2009, le Président de la République a rappelé l'importance de l'engagement des travaux préparatoires pour la génération de lanceur à venir Ariane 6.

6

### NOMINATION DE MEMBRES D'UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

**M. le président.** Je rappelle que la commission des affaires sociales a proposé des candidatures pour un organisme extraparlémentaire.

La présidence n'a reçu aucune opposition dans le délai d'une heure prévu par l'article 9 du règlement.

En conséquence, ces candidatures sont ratifiées et je proclame M. Jacky Le Menn, en qualité de titulaire, et M. Gilbert Barbier, en qualité de suppléant, membres du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale.

Mes chers collègues, l'ordre du jour de ce matin étant épuisé, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à quatorze heures trente.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à douze heures dix, est reprise à quatorze heures trente, sous la présidence de M. Gérard Larcher.)*

### PRÉSIDENTE DE M. GÉRARD LARCHER

**M. le président.** La séance est reprise.

7

### RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

#### DISCUSSION D'UN PROJET DE LOI

*(Texte de la commission)*

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi de réforme des collectivités territoriales (projet de loi n° 60, texte de la commission n° 170, rapport n° 169, avis n° 198).

#### Dépôt d'une motion référendaire

**M. le président.** J'informe le Sénat qu'en application de l'article 11 de la Constitution et de l'article 67 du règlement M. Jean-Pierre Bel, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et plusieurs de leurs collègues présentent une motion tendant à proposer au Président de la République de soumettre au référendum le projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

En application de l'article 67, alinéa 1, du règlement, cette motion doit être signée par au moins trente sénateurs dont la présence est constatée par appel nominal.

Il va donc être procédé à l'appel nominal des signataires.

Huissier, veuillez procéder à l'appel nominal.

*(L'appel nominal a lieu.)*

**M. le président.** Acte est donné du dépôt de cette motion.

Ont déposé cette motion : M. Jean-Pierre Bel, Mmes Nicole Borvo Cohen-Seat et Michèle André, M. Jean-Etienne Antoinette, Mme Éliane Assassi, MM. David Assouline, Bertrand Auban et Jean-Michel Baylet, Mme Marie-France Beauflis, MM. Claude Bérít-Débat, Jacques Berthou et Jean Besson, Mme Maryvonne Blondin, M. Yannick Bodin, Mme Nicole Bonnefoy, M. Yannick Botrel, Mme Alima Boumediene-Thiery, M. Martial Bourquin, Mme Bernadette Bourzai, M. Michel Boutant, Mme Nicole Bricq, M. Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Campion, M. Jean-Louis Carrère, Mmes Françoise Cartron et Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Yves Chastan, Gérard Collomb, Yves Daudigny et Marc Daunis, Mmes Annie David, Michelle Demessine et Christiane Demontès, M. Claude Domeizel, Mme Josette Durrieu, MM. Jean-Luc Fichet, Guy Fischer, François Fortassin, Thierry Foucaud, Bernard Frimat et Jean-Pierre Godefroy, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Claude Haut et Edmond Hervé, Mme Odette Herviaux, M. Robert Hue, Mme Annie Jarraud-Vergnolle, M. Claude Jeannerot, Mmes Bariza Khiari et Marie-Agnès Labarre, MM. Serge Lagauche, Jacky Le Menn, Jean-Jacques Lozach et François Marc, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Rachel Mazuir, Jean-Pierre Michel, Gérard Miquel et Jean-Jacques Mirassou, Mme Renée Nicoux, MM. Jean-Marc Pastor, François Patriat, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Roland Povinelli, Daniel Raoul, Marcel Rainaud, François Rebsamen et Daniel Reiner, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Sergent et Jean-Pierre Sueur, Mme Odette Terrade, MM. René Teulade, Bernard Vera et Richard Yung.

Je vous indique que cette motion sera envoyée à la commission des lois.

La discussion de cette motion aura lieu, conformément à l'article 67, alinéa 2, du règlement, « dès la première séance publique suivant son dépôt », c'est-à-dire demain mercredi 20 janvier, à quatorze heures trente.

Conformément au droit commun défini à l'article 29 *ter* du règlement, la discussion générale sera organisée sur deux heures, les inscriptions de parole devant être faites au service de la séance avant demain, onze heures.

### Discussion générale

**M. le président.** Nous passons à la discussion générale du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

La parole est à M. le ministre. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.*)

**M. Jean-Pierre Michel.** Le Premier ministre n'est même pas présent !

**M. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.** Monsieur le président, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, monsieur le rapporteur pour avis, mesdames, messieurs les sénateurs, alors que nous nous apprêtons à entamer nos travaux sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, je souhaiterais partager avec vous le double sentiment qui m'anime au moment de prendre la parole devant vous.

J'éprouve un sentiment de solennité, tout d'abord, car, une nouvelle fois, notre pays a rendez-vous avec son histoire institutionnelle. L'organisation territoriale de la France puise ses racines dans une histoire forgée au cours des siècles.

**M. Jean-Louis Carrère.** La centralisation !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** Au fil du temps, notre pays a su dégager un modèle original d'administration locale. Rester fidèles à cet héritage tout en adaptant notre organisation territoriale aux défis de notre temps : telle est aujourd'hui notre responsabilité.

Un sentiment de fierté m'anime également. Nous engageons ce débat au Sénat, dans cet hémicycle où bat le cœur de la République des territoires. L'histoire de la Haute Assemblée, son mode d'élection comme la qualité de ses travaux,...

**M. Jean-Louis Carrère.** On commence par les violons !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** ... tout concourt à faire du Sénat le premier représentant des collectivités territoriales au sein de nos institutions républicaines, ainsi que l'affirme notre Constitution.

**M. Jean-Pierre Michel.** Le Premier ministre ne s'est même pas déplacé !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** Vos travaux, j'en suis sûr, en porteront une nouvelle fois témoignage.

Je suis donc heureux de vous exposer, aux côtés du ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, Michel Mercier, l'ambition renouvelée que le Gouvernement vous propose de partager pour notre République décentralisée.

**M. Jean-Louis Carrère.** Recentralisée !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** Notre ambition est en effet d'engager avec vous une profonde réforme territoriale, près de trente ans après les premières lois de décentralisation.

Longtemps, la centralisation a dominé l'histoire politique et administrative de notre pays.

**M. Jean-Louis Carrère.** Vous voulez y revenir !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** Ce fut d'abord le lent et patient effort de la monarchie pour réduire les féodalités et installer un État fort, indépendant et centralisé. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

De la Révolution, nous avons hérité les institutions qui allaient dessiner pour plusieurs siècles l'administration locale. C'est aussi à ce moment charnière que sont apparues les lignes de partage qui ont longtemps marqué la vie politique : Jacobins contre Girondins, partisans de départements aux contours géométriques contre défenseurs des réalités géographiques, Mirabeau contre Sieyès.

Du Consulat et de l'Empire, et de la volonté d'ordre, de rapidité et d'efficacité dans l'action, nous avons hérité le corps préfectoral, l'une de ces « masses de granit jetées sur le sol de France », selon la formule du Premier consul,...

**M. Jean-Pierre Michel.** Oh là là !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** ... qui constitue encore aujourd'hui, après bien des évolutions, un pilier de l'organisation institutionnelle de notre pays.

Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle et durant une bonne partie du XX<sup>e</sup> siècle, la France resta marquée du sceau de la centralisation et même de l'uniformité, toutes deux vécues comme des garanties pour l'unité de la nation.

Peu à peu, pourtant, il y eut la lente progression des libertés locales, qui cependant ne se fit jamais de manière linéaire. Je pense à la monarchie de Juillet, je pense aux deux grandes lois du début de la III<sup>e</sup> République, celle de 1871 sur les départements et celle de 1884 sur les communes.

Il fallut donc attendre 1946 pour que les collectivités territoriales se trouvent consacrées dans la Constitution, tant et si bien qu'à la naissance de la V<sup>e</sup> République les collectivités locales étaient encore très proches de celles qui furent créées à la mort de l'Ancien Régime. En deux siècles, notre organisation territoriale n'avait finalement que peu évolué.

Le général de Gaulle le premier eut la conviction qu'il fallait moderniser l'action territoriale. Chacun garde en mémoire la formule du discours de Lyon du 24 mars 1968 sur la réforme régionale : « L'effort multiséculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire pour maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. » Sans doute avait-il eu raison trop tôt !

Le septennat du président Valéry Giscard d'Estaing prépara l'évolution des esprits. Pourtant, l'histoire retient que c'est le président Mitterrand qui, en 1982, enclencha de manière décisive le mouvement de décentralisation de notre pays avec les lois Defferre.

**Un sénateur socialiste.** Hypocrisie !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** Le Président Nicolas Sarkozy l'a d'ailleurs rappelé dans son discours de Saint-Dizier, le 20 octobre 2009 : « Il y a trente ans, beaucoup d'élus de l'opposition de l'époque ont regretté de ne pas avoir voté les lois historiques de 1982. » Je le cite devant le Premier ministre Pierre Mauroy. (*Exclamations véhémentes sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

C'est néanmoins la droite qui, quelques années plus tard, s'efforça avec la loi d'orientation de 1995 de tirer les conséquences de la décentralisation sur l'aménagement du territoire, Charles Pasqua s'en souvient.

**M. Jean-Louis Carrère.** C'est donc vous les décentralisateurs !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** C'est la gauche qui, en 1999, contribuera effectivement à amplifier le mouvement de l'intercommunalité, véritable « révolution silencieuse » et complètement pragmatique à l'émission communale qui est une caractéristique de notre pays. Encore doit-on à la vérité de reconnaître que tout le monde n'y était pas favorable à l'époque. Je le dis devant le ministre d'État Jean-Pierre Chevènement.

Mais ce sont la droite et le centre qui, en 2003, ont modifié l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution pour proclamer solennellement : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. [...] Son organisation est décentralisée. »

**M. Jean-Louis Carrère.** C'était une « raffarinade » !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** Ce sont la droite et le centre, encore, qui ont inscrit la région dans la Constitution. Ce sont la droite et le centre, enfin, qui ont affirmé dans notre loi fondamentale les principes de subsidiarité et d'autonomie financière, avec Jean-Pierre Raffarin.

**M. Jean-Louis Carrère.** Il n'est pas là, d'ailleurs ! Il fait la tête !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** La vérité, c'est que, au terme de ces trois décennies, la décentralisation n'est plus de droite, n'est plus de gauche, n'est plus du centre : c'est le patrimoine commun des républicains. (*Très bien ! sur les travées de l'UMP.*)

**M. Jean-Louis Carrère.** Cela va devenir un patrimoine historique, puisque vous allez y mettre un terme !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** La décentralisation était absolument nécessaire. Elle a contribué à la vitalité démocratique de notre pays, renforcé les libertés locales, libéré les énergies et consacré une nouvelle forme de gestion publique, plus proche des citoyens. Chacun mesure combien la France a changé depuis une trentaine d'années. Personne aujourd'hui ne songe à revenir sur cet acquis fondamental. (*Protestations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

**Plusieurs sénateurs socialistes.** Si, vous !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** Pour autant, doit-on s'interdire d'en relever certaines faiblesses ? La décentralisation serait-elle à ce point fragile, ou le débat politique à ce point appauvri que toute tentative pour en dresser un bilan honnête et lucide soit condamnée à être caricaturée comme une tentative de recentralisation ?

Je crois au contraire que la force d'une institution se mesure précisément à sa capacité d'adaptation.

**M. Jean-Louis Carrère.** Votre atavisme est fort !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** Nous vous avons vu et entendu, monsieur Carrère, je vous remercie ! (*Vives protestations sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. Jean-Louis Carrère.** Ce n'est pas vous le chef, ici ! Attention !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** Mesdames, messieurs les sénateurs, depuis plusieurs années déjà, les travaux se sont multipliés pour attirer l'attention des décideurs publics et des citoyens sur la nécessité d'engager une réforme de notre organisation territoriale. Dois-je rappeler dans cet hémicycle l'impressionnante liste des rapports publics sur le sujet ? Outre le rapport du comité pour la réforme des collectivités locales présidé par M. Balladur,...

**M. Jean-Louis Carrère.** Oh, le pauvre... !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** ... je pense aux rapports Mauroy, Pébereau, Richard, Fouquet, Valletoux, Lambert, Attali, Warsmann, Belot ou Saint-Étienne, sans oublier les publications de la Cour des comptes sous la présidence de Philippe Séguin.

Certes, je le reconnais volontiers, tous n'ont pas proposé les mêmes remèdes,...

**M. Jean-Pierre Sueur.** Personne n'a proposé la création de conseillers territoriaux !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** ... mais tous ont convergé de manière saisissante sur le diagnostic. Tous, sans exception, ont souligné la fragmentation de notre paysage institutionnel, qui a vu s'empiler au fil du temps un grand nombre de structures sans que l'on cherche vraiment à réorganiser.

Tous, sans exception, ont souligné l'enchevêtrement des compétences : l'ambition initiale d'une répartition par blocs a progressivement cédé le pas à un partage de la plupart des compétences entre plusieurs niveaux de collectivités territoriales, ou entre elles et l'État.

Tous, enfin, ont relevé l'obsolescence de la fiscalité locale, les insuffisances du système de péréquation, les excès de la pratique des financements croisés. (*Protestations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

Bref, tous ces rapports ont dessiné le portrait d'une décentralisation vivante et féconde, mais pénalisée par une trop grande complexité qui ne facilite pas l'accès des citoyens à la démocratie locale et décourage les bonnes volontés. Un seul mandat, vous le savez bien, ne suffit parfois plus à un maire pour faire aboutir les projets qui ont pourtant contribué à le faire élire. (*Marques d'approbation sur les travées de l'UMP.*)

Mesdames, messieurs les sénateurs, chacun sait bien que toute réforme territoriale est difficile. Mais le pire service que nous pourrions rendre aujourd'hui à la décentralisation, ce serait d'ignorer ces travaux et de ne rien entreprendre. C'est en réformant notre organisation territoriale que nous conforterons la décentralisation et les libertés locales. C'est en ne faisant rien que nous les affaiblirons.

Après beaucoup d'études, de rapports, de débats, le moment est venu d'agir. Le Président de la République en est convaincu. (*Exclamations ironiques sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*) Le Gouvernement vous y invite, et c'est à vous, naturellement, de décider.

Que proposons-nous ?

Il y a d'abord les solutions que le Gouvernement a souhaité écarter.

Toute préparation d'une réforme charrie son cortège d'idées tranchées, voire définitives, qui tiennent pour peu les réalités humaines, géographiques et culturelles forgées par l'histoire.

« Supprimez les départements », nous ont conseillé les uns, jugeant qu'ils seraient « trop petits, trop uniformes ». « Fusionnez d'autorité les régions », nous ont incités les autres, estimant qu'elles seraient « trop exiguës, pas assez compétitives vis-à-vis de leurs homologues européennes ». « Réduisez drastiquement le nombre des communes », ont suggéré d'autres encore, prétendant que « plus de 36 000 communes, ce serait le mal français par excellence ». Ces idées fausses ont été écartées.

Il n'est pas question de supprimer les départements.

**M. Guy Fischer.** C'est ce que vous prétendez !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** Il n'est pas question de regrouper d'autorité les régions. Il n'est pas question non plus que l'État impose des fusions de communes. Car on ne gouverne pas un pays par la contrainte, on ne peut imposer d'en haut des systèmes conçus à Paris. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Mesdames, messieurs les sénateurs, parce que « l'histoire de France n'est pas une page blanche sur laquelle on tire aveuglément un trait », comme l'a dit le Premier ministre dans son allocution au congrès des maires de France, le Gouvernement a souhaité se tenir à l'écart des solutions à l'emporte-pièce. Le Gouvernement, ne vous y trompez pas, ne propose pas de *big bang* territorial, mais il refuse tout autant le *statu quo*.

La voie que nous vous proposons d'emprunter est tout à la fois ambitieuse et pragmatique.

Vous avez déjà voté, à la fin de l'année dernière, le projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux,...

**Plusieurs sénateurs socialistes.** Ah ça, non!

**M. Brice Hortefeux, ministre.** ... que le secrétaire d'État Alain Marleix présente aujourd'hui même à l'Assemblée nationale.

Ce projet de loi constitue le volet institutionnel de la réforme. Le Gouvernement y développe une vision pour notre organisation territoriale.

Nous proposons que, demain, notre organisation territoriale s'articule autour de deux pôles complémentaires, un pôle départements-région et un pôle communes-intercommunalité, comme l'avaient d'ailleurs proposé le comité pour la réforme des collectivités territoriales et la Cour des comptes.

Le premier pilier de la réforme, c'est donc l'émergence d'un pôle départements-région.

Parmi les débats dont notre pays a le secret, il en est un qui revient périodiquement : faut-il privilégier la région ou le département ?

D'un côté, le département, institution plus que biséculaire. Ses compétences n'ont cessé de croître au fil du temps, en particulier dans le domaine social. Il reste en outre un appui indispensable aux communes rurales. Qui peut nier qu'il dispose aujourd'hui d'une forte légitimité et que nos concitoyens lui marquent légitimement leur attachement ? (*Absolument ! sur les travées de l'UMP.*)

De l'autre côté, la région, la plus jeune de nos collectivités territoriales et, partant, sans doute la plus prometteuse. Dans un pays de tradition unitaire et centralisatrice, la reconnaissance du fait régional, longtemps défendue par des courants minoritaires, ne s'imposait pas comme une évidence. La consécration de la région fut donc tardive. Ce n'est qu'en 2003 que son existence fut gravée dans la Constitution.

Chacun s'accorde à considérer que la région a vocation à conduire des politiques structurantes, notamment dans le domaine économique, à mi-chemin entre l'État et l'échelon de proximité. Il faut continuer à conforter cette vocation, notamment sur le plan des compétences, mais il faut parallèlement refuser les chimères. Nous en sommes, je crois, tous convaincus, notre République n'empruntera jamais la voie du fédéralisme, une région française ne sera jamais un *Land* allemand ou une « communauté autonome » espagnole. L'observation attentive des évolutions en cours dans plusieurs pays européens devrait d'ailleurs nous inciter à une certaine circonscription... Excusez-moi, je voulais bien sûr dire circonspection ! (*Sourires.*)

**Plusieurs sénateurs socialistes.** Quel lapsus ! Il est obsédé par les circonscriptions, on dirait Marleix !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** Alors, mesdames, messieurs les sénateurs, faut-il choisir ? Département ou région ? Région ou département ? Sommes-nous condamnés à un choix binaire ?

**M. David Assouline.** Ce n'est pas votre genre !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** Merci de le reconnaître, monsieur Assouline, j'y suis très sensible ! (*Sourires.*)

Faut-il choisir, disais-je ? Telle n'est pas la conviction du Gouvernement.

Nous vous proposons, tout d'abord, de laisser la liberté aux régions et aux départements qui le souhaiteraient de procéder à des regroupements sur une base volontaire. Certains projets sont parfois évoqués. Mais rien ne serait pire que de freiner ces initiatives locales en croyant les accélérer. Car ce n'est pas depuis Paris que l'on peut engager ces évolutions ! C'est pourquoi nous vous proposons de créer une procédure de regroupement volontaire des départements et d'aligner sur cette dernière celle du regroupement des régions. J'y insiste, ce serait une procédure volontaire.

Surtout, le Gouvernement vous propose une réforme simple, pragmatique et ambitieuse à travers l'institution d'un nouvel élu local, le conseiller territorial, qui siégerait demain à la fois au sein du conseil régional et au sein du conseil général de son département d'élection.

**M. Jean-Louis Carrère.** C'est un véhicule hybride !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** C'est l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi de réforme des collectivités territoriales qui fixe le principe de la création du conseiller territorial. C'est une innovation qui, j'en ai bien conscience, mérite à elle seule un vrai débat de principe.

L'ambition de cette réforme, c'est de faire confiance à un élu local, le conseiller territorial, pour engager le chantier de la clarification et de la simplification que, collectivement, nous n'avons pas su faire aboutir en près de trente ans.

Demain, le conseiller territorial sera porteur d'une double vision, à la fois territoriale et régionale. Sa connaissance du mode de fonctionnement des départements et de la région, de leurs compétences respectives et des modalités de leurs interventions techniques et financières lui permettra de favoriser la complémentarité des interventions respectives des deux collectivités. Il évitera les actions concurrentes ou redondantes sur un même territoire. Il sera l'interlocuteur unique des différents acteurs territoriaux, ce qui contribuera à la réactivité, à la cohérence dans le choix des financements alloués, et permettra, j'en suis convaincu, d'accélérer le montage des projets.

Ainsi, nous proposons une rationalisation qui vienne non pas d'en haut,...

**M. Jean-Louis Carrère.** Oui, sûrement !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** ... mais du terrain et du bon sens d'élus locaux certes moins nombreux, mais beaucoup plus puissants, au mandat enrichi.

Créer le conseiller territorial, c'est faire le pari de l'intelligence des territoires. Les régions comme les départements y gagneront, j'en suis certain.

**M. Jean-Louis Carrère.** Quelle dialectique ! M. le ministre ne connaît pas les territoires, lui !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** Je suis convaincu que la région peut y trouver un surcroît de légitimité. Je suis ainsi en clair désaccord avec ceux qui présentent la création de ce nouvel élu comme un facteur d'affaiblissement de l'intérêt régional.

Je ne pense pas que le conseiller territorial, élu local ancré territorialement, ne soit pas capable de développer une vision régionale. Au contraire, je pense que le niveau régional souffre aujourd'hui auprès de nos concitoyens d'un manque de visibilité, et donc de légitimité. On connaît son maire, on connaît son conseiller général, en tout cas en milieu rural, mais on connaît rarement son conseiller régional, même si des exceptions viennent parfois confirmer la règle. Et ce n'est faire insulte à personne que de le dire ! Avec le conseiller territorial, la région trouvera un relais de proximité auprès de nos concitoyens.

Le département, quant à lui, pourra trouver matière à élargir utilement son horizon.

Ainsi, la création de ce nouveau mandat constituera un profond facteur de renouvellement de l'action publique locale, en renforçant l'assise des politiques régionales et en faisant accéder l'élu territorial à des enjeux plus larges. (*Mme Annie David s'exclame.*)

Chacun voit bien enfin combien une meilleure complémentarité entre l'action des départements et des régions peut servir la performance de nos territoires. Les domaines des aides économiques, de l'enseignement, des transports, du tourisme, de la culture – et la liste pourrait être complétée – offrent un formidable potentiel pour mieux servir nos concitoyens.

Mesdames, messieurs les sénateurs, avec ce projet de loi, le Gouvernement vous propose donc d'approuver le principe de la création du conseiller territorial.

Tout autre est la question du mode de scrutin, que nous aborderons dans un second temps, lors de l'examen du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Ce n'est pas ce que dit M. About !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** Monsieur Sueur, vous approuvez certainement notre démarche puisque c'est exactement celle qui avait été retenue en 1982 lors de la création des conseillers régionaux, dont le mode d'élection n'a été défini qu'en 1985. Je ne vois pas pourquoi une méthode qui était considérée comme bonne en 1982 serait mauvaise aujourd'hui ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – M. Jean-Jacques Pignard applaudit également. – Protestations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

Un mode de scrutin mixte est proposé dans ce projet de loi. C'est une option. Il peut évidemment y en avoir d'autres. (*Ah ! sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*) Mesdames, messieurs les sénateurs, soyez-en certains, le Gouvernement abordera ce débat, lorsqu'il aura lieu, dans un esprit d'ouverture, en cherchant à définir avec les parlementaires le mode de scrutin répondant le mieux aux exigences qui doivent nous guider : la représentation de l'ensemble des territoires, la prise en compte des réalités démographiques, le respect du pluralisme et l'objectif de parité. (*M. Pierre-Yves Collombat s'exclame.*)

J'en viens au deuxième pilier de la réforme : le renforcement du pôle communes-intercommunalité.

L'intercommunalité a connu dans l'ensemble un véritable succès. Elle est désormais parvenue à maturité. Il faut sans doute franchir une nouvelle étape en achevant la couverture du pays, en renforçant sa gouvernance et en démocratisant son fonctionnement, tout en préservant la légitimité du maire. Aujourd'hui comme hier, il ne faut pas opposer communes et intercommunalités : c'est le couple qu'elles constituent qui renforce nos territoires.

L'article 2 du projet de loi tend ainsi à instituer l'élection au suffrage universel direct des délégués des communes siégeant au sein des conseils communautaires.

Comment ? En organisant une élection dans le cadre des élections municipales par le système du « fléchage ». Le Gouvernement a fait ce choix – il y avait, là aussi, d'autres possibilités envisageables – car il ne souhaite pas porter atteinte à la légitimité du maire, laquelle aurait été concurrencée si l'on avait retenu la désignation des conseillers communautaires par un scrutin autonome. Cette solution était d'ailleurs celle qui figurait dans le rapport Mauroy, dans sa proposition n°7, voilà déjà dix ans.

Cette réforme répond à un premier enjeu : l'exigence démocratique, compte tenu des compétences exercées par les structures intercommunales – qui touchent très directement à la vie quotidienne des habitants – et de l'importance des budgets qu'elles gèrent. Ainsi, en 2008, les dépenses des groupements à fiscalité propre se sont élevées à 24,9 milliards d'euros, soit quasiment le même montant que celui des régions.

Avec cette élection, les citoyens vont s'approprier les débats communautaires. L'intercommunalité ne sera plus une structure éloignée, presque désincarnée, pour l'électeur.

Cette avancée aura pour corollaire l'encadrement – celui-ci constitue, je le sais, une préoccupation – de la répartition des sièges au sein des conseils communautaires qui est rendu nécessaire par l'introduction de l'élection au suffrage universel direct. Il faut concilier l'exigence de la représentation de tous les territoires – toutes les communes disposeront au moins d'un siège – et celle de la prise en compte des réalités démographiques.

Le deuxième enjeu de la réforme de l'intercommunalité est l'achèvement de la couverture intercommunale intégrale du pays. Aujourd'hui, moins de 10 % du territoire national reste encore à l'écart : sur plus de 36 000 communes, environ 2 500 demeurent isolées. Ce sont souvent les cas les plus compliqués, qui renvoient à des postures de principe. L'objectif de couverture intégrale doit aller de pair avec la rationalisation des périmètres et des structures.

Ce chantier doit être mené – j'y insiste – dans la concertation, au plus près du terrain, en respectant les communes. Mais il faut se fixer un calendrier et des objectifs raisonnables pour donner une impulsion. C'est pourquoi le Gouvernement propose, à ce stade, la fin de l'année 2013 comme horizon. Les préfets devront élaborer des schémas départementaux de coopération intercommunale d'ici à la fin de l'année 2011. De nouveaux pouvoirs seront confiés aux CDCI, les commissions départementales de coopération intercommunale, dont la composition sera renouvelée, afin qu'elles puissent imposer des amendements aux schémas et aux projets du préfet, pour peu qu'elles réunissent en leur sein une majorité qualifiée des élus qui les composent. Nous souhaitons que la production des schémas comme leur déclinaison soient bien le résultat d'un véritable travail conjoint entre le préfet et la CDCI.

Enfin, troisième défi de l'intercommunalité, il faut encourager les mutualisations de services au sein des intercommunalités, objectif que vous partagez certainement, mesdames, messieurs les sénateurs.

Doit-on considérer que l'intercommunalité est le seul horizon des communes ? Je ne suis pas de cet avis. Je suis même convaincu que certains élus, rassurés par leur expérience d'une intercommunalité réussie, considèrent aujourd'hui qu'ils peuvent aller plus loin dans l'intégration et se transformer en « commune nouvelle ». De même,

certaines petites communes, bien sûr plutôt en milieu rural, peuvent trouver avantage à une fusion. Au nom de quoi le leur refuser? Le dispositif des « communes nouvelles » souhaite répondre à ces enjeux. Le Gouvernement a cherché à bâtir un dispositif plus souple, plus simple et plus incitatif que l'ancien dispositif Marcellin. Nous débattons de l'équilibre à trouver.

Troisième pilier de la réforme, il s'agit de faire apparaître dans notre pays un réseau de métropoles pour faciliter l'émergence de projets.

Je le dis en présence du ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, Michel Mercier : le Gouvernement ne vous propose évidemment pas de faire le choix des métropoles urbaines contre les territoires ruraux (*Exclamations sur les travées du groupe CRC-SPG*), selon une opposition frontale qui n'aurait aucun sens.

**M. Guy Fischer.** Nous voilà rassurés ! Le Rhône est sauvé !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** Mais il s'agit de prendre acte d'un « fait métropolitain » et de l'organiser au mieux, au bénéfice de l'ensemble du territoire national. Cette préoccupation a d'ailleurs été exprimée ce matin même dans la presse par le président Longuet.

**M. Jean-Louis Carrère.** Alors, on est sauvé !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** En effet, depuis une quinzaine d'années, notre pays vit à l'heure de la mondialisation, qui accélère la recomposition géographique de la création des richesses. On considère que les trente-huit métropoles principales de l'Union européenne s'étendent sur moins de 1 % de son territoire, mais accueillent plus du quart de ses emplois et produisent environ un tiers de son PIB.

Près de 80 % des 64 millions de Français vivaient en ville en 2008, contre un sur deux en 1936. Pourtant, les métropoles françaises restent modestes à l'échelle européenne. Il faut le dire clairement, les interactions entre les métropoles et leurs régions ne sont pas suffisamment développées. Notre politique d'aménagement des territoires demeure trop teintée de méfiance à l'égard du « fait métropolitain ». Le scénario repoussoir de « Paris et le désert français » continue de marquer certains esprits.

Il est essentiel que les métropoles se fassent non pas contre le reste du territoire, et évidemment pas contre le monde rural, mais au bénéfice de tous.

L'objectif ainsi défini et partagé, il reste à définir les voies et les moyens. C'est ce que propose le Gouvernement en vous soumettant deux statuts : les métropoles et les pôles métropolitains.

Devait-on, comme cela avait été envisagé initialement et je l'ai dit devant la commission des lois, dresser la liste limitative des métropoles dans la loi, à l'instar de ce qui fut fait pour les premières communautés urbaines en 1966? Je ne le crois pas, car je suis convaincu que la dynamique doit venir des territoires eux-mêmes. Des métropoles imposées par l'État, depuis Paris, ce serait à l'évidence l'assurance de polémiques et la certitude de l'échec.

Faisons confiance aux territoires, à « l'intelligence territoriale » pour reprendre le titre du rapport de votre mission, présidée par Claude Belot. Fixons un cap, ambitieux mais réaliste, qui soit la première étape de l'émergence institutionnelle des métropoles dans notre pays. Faisons confiance aux élus pour se saisir de ce nouvel outil, le faire évoluer dans le bon sens.

Ce sont toutes ces raisons, mesdames et messieurs les sénateurs, qui ont conduit le Gouvernement à retenir le statut d'EPCI pour la métropole, et non celui de collectivité territoriale à part entière, comme cela fut envisagé. C'est aussi pour cela que le Gouvernement a écarté le modèle de la métropole dite « métropole-département ». Je n'ai jamais été convaincu par cette hypothèse, que j'ai trouvée à mon arrivée place Beauvau. À mon sens, les métropoles doivent se construire non pas en opposition aux départements et aux régions, mais bien dans une logique de complémentarité. Je n'adhère pas, en particulier, à l'idée de transférer automatiquement aux métropoles l'ensemble des compétences sociales des départements. Cela ne m'apparaît ni réaliste ni véritablement pertinent.

Au-delà d'un socle obligatoire de compétences renforcées, notamment dans l'urbanisme, les transports, le logement ou en matière économique, il faut que les départements, les régions et les métropoles puissent déterminer, par voie conventionnelle, la meilleure répartition possible des compétences, en tenant compte des spécificités de chaque territoire. Le projet de loi cherche à amorcer, à provoquer ce dialogue institutionnel plus qu'à imposer une solution toute faite venue d'en haut.

Après en avoir discuté avec un certain nombre d'associations et en tenant compte du souhait du président et du bureau de l'Association des maires de grandes villes, le Gouvernement propose de fixer le seuil des métropoles à 450 000 habitants. Bien sûr, nous en débattons ensemble, mais il nous semble que ce seuil constitue un équilibre, la diversité des amendements déposés en étant d'ailleurs un bon indice.

Parallèlement, le projet de loi prévoit une formule plus souple que la métropole *stricto sensu*, celle du pôle métropolitain, afin de permettre à plusieurs agglomérations de porter un projet de métropole en développant des coopérations renforcées dans des domaines jugés stratégiques et d'intérêt commun.

J'insiste sur ce point, ces deux formules reposent sur le volontariat. Ce sont des outils au service des projets des élus.

J'en viens au quatrième pilier de la réforme : engager, dans la concertation, la réflexion sur la clarification des compétences et des cofinancements.

Nous proposons une méthode en deux étapes pour un chantier qui, à l'évidence, nécessite de prendre le temps de la réflexion et de la concertation, tant il est difficile et complexe.

Première étape, l'article 35 du projet de loi suggère la définition d'un socle de principes clairs et simples, qui sont inspirés par le bon sens. Il s'agit de s'engager dans la voie de la spécialisation des compétences des départements et des régions, tout en sauvegardant leur capacité d'initiative. La loi viendrait ainsi préciser les compétences propres à chaque catégorie de collectivités. Lorsque les compétences demeureront partagées, le législateur pourrait désigner, ou laisser aux collectivités le choix de désigner par convention, une collectivité « chef de file ».

Dans le même temps, la pratique des financements croisés entre les collectivités territoriales serait mieux encadrée, non pour diminuer les financements ou les supprimer, mais pour clarifier les rôles respectifs, en recherchant plus d'efficacité et, comme je l'ai déjà indiqué, de rapidité dans le montage des projets. Nous devons continuer à soutenir les communes les plus modestes dont la capacité contributive est faible : le rôle

des départements dans le soutien aux communes rurales doit, en particulier, être réaffirmé. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

Seconde étape, en application des principes ainsi définis, un autre projet de loi viendra préciser la répartition des compétences. Pour préparer ce texte, le Gouvernement entend engager une concertation approfondie, en créant, dans les semaines qui viennent, plusieurs groupes de travail associant des représentants des parlementaires, les administrations de l'État et les associations nationales d'élus, afin de préparer un avant-projet de loi d'ici à l'été. (*Mme Nicole Bricq s'exclame.*)

Mesdames, messieurs les sénateurs, nous nous apprêtons à entamer nos débats sur la base du texte issu des travaux de la commission des lois.

Je souhaite tout d'abord rendre hommage à l'excellent travail réalisé par la commission des lois, sous la présidence de Jean-Jacques Hyest, et particulièrement par le rapporteur Jean-Patrick Courtois.

**M. Bruno Sido.** Très bien !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** Celle-ci a adopté cent cinquante et un amendements au projet de loi du Gouvernement, sur les deux cent quarante et un déposés. Sur ces cent cinquante et un amendements, cent vingt-huit le furent sur l'initiative de M. le rapporteur, dix sur l'initiative de Mme Jacqueline Gourault et de plusieurs de ses collègues, sept sur l'initiative de M. Gérard Collomb, quatre sur l'initiative de membres du groupe de l'UMP et deux sur l'initiative de membres du groupe du RDSE.

Le travail de la commission, utile et exigeant, a été guidé par quatre principes qui sont rappelés dans le rapport de M. Courtois : le souci du pragmatisme, le respect des libertés locales, la souplesse et la simplification.

Qu'il me soit permis de saluer, en particulier, le travail de la commission pour rapprocher les points de vue afin d'adopter une rédaction consensuelle de l'article 3, qui traite de la composition des conseils communautaires.

Je pense aussi au souci de réalisme qui l'a animée en reconnaissant le rôle de la commune-centre dans les procédures de rationalisation de la carte intercommunale.

Elle a également eu à cœur de trouver le meilleur équilibre entre les pouvoirs du préfet et ceux des élus réunis au sein de la commission départementale de coopération intercommunale, afin de faire en réalité de cet exercice une véritable « coproduction », pour employer un mot à la mode.

De même, je me réjouis qu'elle ait été très attentive à conserver aux maires des compétences qui constituent le cœur de leur mandat de proximité, en précisant particulièrement les pouvoirs de police définis à l'article 32.

Je pense en outre aux garanties qu'elle a introduites pour les procédures de regroupements de régions et de départements ou à l'introduction d'une nouvelle procédure en ce qui concerne la création d'une collectivité unique se substituant à la région et aux départements qui la composent.

Je salue enfin l'amélioration qu'elle a apportée à l'article 35, article-cadre qui fixe le socle du travail de clarification des compétences et des cofinancements.

Bien sûr, l'économie du texte issu des travaux de la commission des lois en ce qui concerne les métropoles et les communes nouvelles n'est pas exactement celle que le Gouvernement avait proposée. Il est vrai que l'équilibre qu'il nous faut trouver entre, d'une part, le respect des communes, cellule de base de notre organisation territoriale

et, d'autre part, l'ambition de bâtir des structures plus intégrées n'est pas facile. Plusieurs sensibilités peuvent s'exprimer. À cet égard, je salue le travail réalisé par le rapporteur pour avis de la commission des finances, Charles Guéné.

Voilà pourquoi, mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement, je vous le dis d'emblée à l'entame de vos travaux, ne cherchera pas à rétablir coûte que coûte son texte initial.

**M. Jean-Marc Juillard.** Très bien !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** Il ne s'interdira pas non plus d'exprimer son point de vue. Je suis sûr que M. Adnot le comprendra.

S'agissant d'une réforme profonde de notre organisation territoriale, il est normal que le débat puisse s'installer au sein de la représentation nationale entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Le calendrier le permet, puisque le Gouvernement, rejoignant en cela les souhaits exprimés par le président Larcher, n'a pas voulu recourir à la procédure accélérée. Nous avons donc tout le temps pour débattre sereinement et de manière approfondie de ce texte, d'ici à l'été.

Mesdames, messieurs les sénateurs, si je n'avais qu'un vœu à formuler au moment de conclure mon propos, ce serait que nos débats évitent les fausses querelles et que, sur toutes les travées, nous sachions saisir l'occasion qui nous est offerte de débattre de l'organisation territoriale de notre pays.

Plus que tout, je souhaite que nos débats se tiennent éloignés des facilités, des caricatures ou des postures. Ne tombons pas dans le piège d'oppositions artificielles. N'opposons pas, d'un côté, les décentralisateurs et, de l'autre, de prétendus recentralisateurs alors que personne en réalité ne soutient la thèse de la recentralisation. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*) Tenter de corriger les défauts de la décentralisation, ce n'est pas faire son procès ; c'est au contraire lui donner un nouveau souffle ! (*Nouvelles exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

N'opposons pas les pro-régions et les pro-départements, alors que, davantage que la victoire des uns sur les autres ou inversement, il nous faut trouver le meilleur moyen d'assurer leur complémentarité.

N'opposons pas l'intercommunalité et les communes, alors précisément que la progression de la première peut conforter les secondes.

N'opposons pas les territoires urbains et les territoires ruraux, alors que nous pouvons à la fois faciliter l'émergence de métropoles et renforcer le monde rural.

N'opposons pas, enfin, l'État et les collectivités territoriales, alors que nous devons les réformer ensemble au bénéfice du pays tout entier.

N'essayons pas de faire jouer aux collectivités territoriales un rôle de contrepoids à l'action de l'État. Les collectivités territoriales ne se pensent pas comme des contre-pouvoirs et ne sont pas des contre-pouvoirs politiques. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. Jean-Pierre Caffet.** Pour vous, c'est normal !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** Ce serait contraire à l'idéal et à l'originalité de notre modèle républicain.

Je vous le dis solennellement, le Gouvernement a souhaité se tenir éloigné de ces travers durant l'élaboration des projets de lois. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – Protesta-*

tions et marques d'ironie sur les travées du groupe socialiste.) Il a cherché au contraire à fonder de manière pragmatique et concrète une nouvelle ambition territoriale pour notre pays.

Il n'y a rien dans cette réforme qui ne serve l'équilibre et l'unité de notre pays.

**Mme Raymonde Le Texier.** Tu parles !

**M. Brice Hortefeux, ministre.** Je suis certain que la Haute Assemblée partagera l'ambition du Gouvernement, à savoir rénover la décentralisation pour renforcer notre pays. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées de l'UMP et sur plusieurs travées de l'Union centriste.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, avant de donner la parole à M. le rapporteur, je voudrais saluer le retour de M. Claude Belot dans notre hémicycle. (*Applaudissements.*)

**M. Jean-Louis Carrère.** Il va mieux parce qu'il est venu dans les Landes ! (*Sourires.*)

**M. le président.** Nos travaux d'aujourd'hui lui doivent beaucoup.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, la République décentralisée a aujourd'hui atteint l'âge de la maturité et celui d'un nouveau bilan.

Annoncée de longue date, la réforme qui nous est proposée constitue une véritable nécessité.

Depuis le lancement du processus de décentralisation avec les lois de 1982, les structures territoriales de notre pays ont connu de nombreuses adaptations et se sont considérablement développées. Or force est de constater que toutes les conséquences n'ont pas été tirées de ces bouleversements. La décentralisation a souffert tout à la fois de son application à un paysage territorial figé et des difficultés de l'État à accepter la nouvelle donne.

D'une part, ni l'empilement pyramidal des trois niveaux de collectivités territoriales ni le format de chacun d'eux n'ont été remis en cause. S'y sont en outre intercalés les regroupements communaux.

D'autre part, la logique de la décentralisation aurait dû conduire l'État à ne plus intervenir dans les secteurs transférés aux institutions territoriales et à renoncer au pouvoir de pilotage et de gestion dont il était le seul détenteur dans la tradition jacobine. Force est de constater qu'il a très tardivement réagi ; c'est le Gouvernement qui a lancé, en 2007, la refonte de ses services déconcentrés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Il conviendra cependant d'en évaluer la pertinence et l'adéquation.

En tout état de cause, l'architecture territoriale actuelle n'est plus lisible pour les citoyens ni satisfaisante pour les acteurs locaux. L'enchevêtrement des structures et des compétences, auquel répond celui des financements, en est la preuve la plus évidente. Il est donc indispensable, afin de garantir la bonne marche de la décentralisation dans les années à venir, de renforcer l'efficacité et la clarté de l'action locale.

Conscient de cette nécessité, le Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales, a anticipé le processus législatif en conduisant sa propre réflexion. Pendant huit mois, la mission temporaire présidée par Claude Belot a ainsi élaboré, sur le rapport de nos collègues Jacqueline

Gourault et Yves Krattinger, des propositions constructives, sur lesquelles l'ensemble du Sénat a eu l'occasion de prendre position lors de deux débats dédiés à l'organisation territoriale.

La Haute Assemblée a ensuite été saisie, le 21 octobre dernier, des quatre projets déposés par le Gouvernement visant à rationaliser les structures territoriales, à moderniser les conditions d'exercice de la démocratie locale, à clarifier la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités et à donner aux élus locaux des outils plus efficaces.

En tant que rapporteur, je me suis attaché à conduire de larges consultations afin de dépasser ma propre expérience d' élu local et d'avoir une vision globale de l'évolution de nos territoires et des problèmes qui leur sont spécifiques. Pour prendre toute la mesure des blocages, des préoccupations et des espoirs des acteurs locaux sur le terrain, j'ai ainsi effectué plus de trente déplacements sur l'ensemble du territoire, participant notamment à plusieurs assemblées générales de maires.

Parallèlement, la commission des lois a organisé deux débats réunissant les ministres et l'ensemble des sénateurs et une table ronde avec les trois principales associations d'élus locaux, à savoir l'Association des maires de France, l'Assemblée des départements de France et l'Association des régions de France.

La réforme des collectivités territoriales, sous peine d'être vouée à l'échec, doit s'élaborer en recueillant la plus large adhésion des acteurs qui la feront vivre. Elle doit offrir les simplifications, les ajustements nécessaires pour faciliter l'action des élus, trop souvent alourdie par la multiplication des normes et rendue plus difficile par les exigences accrues des usagers.

Fort de cette conviction, j'ai axé mon travail autour de quatre principes : le pragmatisme, le respect des libertés locales, la souplesse et la simplification.

La commission des lois a adhéré à ces principes pour modifier le projet du Gouvernement. Elle a globalement respecté sa logique, mais elle y a introduit de nombreuses modifications afin de mettre davantage l'accent sur la liberté des collectivités territoriales et d'accroître leur capacité à exercer leurs compétences.

Ses travaux ont également été enrichis par les amendements déposés par plusieurs de nos collègues.

La création des conseillers territoriaux est l'une des mesures les plus controversées de la réforme et suscite de nombreuses craintes : les élus départementaux y voient le prélude à une suppression des départements,...

**Plusieurs sénateurs socialistes.** Eh oui !

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** ... tandis que les élus régionaux craignent à l'inverse une « cantonalisation » de la région, sans vision stratégique et sans capacité à se projeter dans l'avenir.

En premier lieu, la mise en place des conseillers territoriaux, qui siègeront à la fois à la région et au département, est avant tout un moyen d'améliorer la coordination entre les départements et les régions, sans remettre en cause les spécificités de chacune de ces collectivités, qui resteront administrées par des assemblées délibérantes distinctes.

**M. Claude Bérit-Débat.** Fadaises !

**M. Jean-Pierre Sueur.** Personne n'y croit !

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** En second lieu, la mise en place des conseillers territoriaux doit être interprétée comme un acte de confiance dans la démocratie locale : les conseillers territoriaux bénéficieront de missions plus étendues et de responsabilités plus larges que leurs prédécesseurs.

Les conseillers territoriaux répondent à une véritable attente de nos concitoyens et de nos entreprises, qui verront leur démarche simplifiée en ayant désormais plus qu'un interlocuteur pour ces deux collectivités. Mes chers collègues, il s'agit là de la clef de voûte de cette réforme.

C'est en clarifiant les compétences et en simplifiant la gouvernance que nous pourrions faire des économies et améliorer l'efficacité des politiques publiques, tout en permettant aux régions et aux départements de mener plus d'initiatives communes et, surtout, de mutualiser leurs services.

Tel est le sens de la création des conseillers territoriaux.

Pour ces différentes raisons, la commission a adopté la mise en place des conseillers territoriaux.

La commission des lois s'est également attachée à préserver la liberté des communes et à améliorer le fonctionnement de l'intercommunalité.

Premièrement, elle a tout d'abord privilégié la négociation pour la fixation du nombre de sièges et leur répartition au sein des conseils communautaires.

Le système proposé par le Gouvernement, qui ne laissait aucune marge de manœuvre aux communes et qui leur imposait des règles de représentation contraignantes, nous a paru excessivement rigide. En effet, dans la mesure où l'intercommunalité reste une libre collaboration de communes ayant décidé de gérer certaines compétences collectivement, il semble essentiel de préserver cette liberté des communes membres en leur permettant de fixer le nombre de sièges et leur répartition au sein des organes délibérants des EPCI.

Il convient là aussi d'être pragmatique : le système en vigueur a fait ses preuves, en permettant d'aboutir à des équilibres subtils, parfois atteints par tâtonnement après plusieurs années de pratique. Il semble donc inutilement risqué de remettre en cause les règles consensuelles pour en imposer de plus autoritaires.

La commission des lois a donc réservé aux communes membres la possibilité de se dispenser d'appliquer le tableau de répartition des sièges, à condition de parvenir à un accord à la majorité qualifiée et de respecter certaines règles fondamentales telles que la répartition en fonction de la population, chaque commune devant se voir attribuer au moins un siège et aucune commune ne pouvant disposer de plus de 50 % des sièges.

La position ainsi adoptée par la commission n'avait cependant qu'une vocation conservatoire, dans l'attente d'un meilleur dispositif.

En effet, un certain nombre d'amendements ont proposé une formule alternative qui pouvait se révéler plus pertinente. Cependant, lorsqu'elle a examiné le projet du Gouvernement, la commission des lois n'a pu se prononcer sur ce point, faute de simulations fiables et concordantes, qui ne lui ont été communiquées qu'ensuite. C'est pourquoi, après les avoir étudiées, elle examinera demain les amendements déposés par nos collègues Pierre Hérisson et Gérard Collomb, qui visent à proposer des améliorations permettant de répondre aux inquiétudes s'étant manifestées ici et là, et qui ont recueilli l'accord des associations d'élus. Je formule le souhait que la commission adopte ces deux amendements.

La commission a également prévu, par pragmatisme, que ces dispositions n'entreraient en vigueur qu'en 2014, c'est-à-dire après le prochain renouvellement des conseils municipaux, sauf, naturellement, pour les établissements formés après la promulgation du présent texte.

Deuxièmement, la commission des lois a encadré davantage les pouvoirs du représentant de l'État pour modifier la carte intercommunale. Elle a notamment supprimé le pouvoir d'appréciation du préfet pour mettre en œuvre le schéma départemental de la coopération intercommunale dans le cadre des procédures d'achèvement et de rationalisation de la carte des EPCI à fiscalité propre et des syndicats. Elle a par ailleurs requis l'accord de l'organe délibérant pour le rattachement d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale par le préfet. Elle a prévu, enfin, que les modifications adoptées par la commission départementale de coopération intercommunale à la majorité des deux tiers s'imposent à lui.

Pour la commission des lois, la commune-centre doit consentir aux procédures de création, de modification du périmètre, de fusion et de dissolution des EPCI ou des syndicats mixtes.

Parmi les orientations fixées pour l'élaboration du schéma départemental, le seuil de 5 000 habitants pour la création d'une communauté de communes ne lui a pas paru pertinent, compte tenu de la diversité des territoires, et, en conséquence, elle l'a supprimé.

En revanche, sur l'initiative de notre collègue Jacqueline Gourault, elle a souhaité réactiver les pouvoirs spéciaux bénéficiant aux préfets, en 2012, en matière de fusion d'EPCI et d'extension de périmètre, et ce à chaque révision du schéma départemental de la coopération intercommunale.

Pour faciliter la recomposition des structures syndicales, la commission a retenu la faculté de recourir plus largement, pour les syndicats intercommunaux et les syndicats mixtes, ouverts ou fermés, aux mécanismes de fusion, de dissolution ou de substitution.

Enfin, la commission a créé un collège spécifique pour représenter les syndicats mixtes et les syndicats de communes au sein de la commission départementale de coopération intercommunale : il s'agit en fait de prendre en compte l'élargissement des interventions de la CDCI dans la vie des syndicats.

Troisièmement, la commission des lois a souhaité garantir le caractère consensuel du fonctionnement de l'intercommunalité. Elle a choisi de préserver les compétences de l'échelon communal tout en améliorant le fonctionnement du couple commune-EPCI, qui constitue l'axe de proximité de l'organisation territoriale.

La commission a donc rétabli la majorité qualifiée en vigueur pour les transferts de compétences après la création d'un EPCI et pour la détermination de l'intérêt communautaire, à la place des dispositions du projet de loi prévoyant des majorités simples.

La commission est également revenue sur le caractère obligatoire du transfert du pouvoir de police au président de l'EPCI dans certains domaines, ce pouvoir faisant, mes chers collègues, entièrement partie du noyau dur des compétences du maire.

Par ailleurs, la commission a préservé l'autonomie des communes au sein des nouvelles métropoles en supprimant, sur proposition de nos collègues Jacqueline Gourault et

Gérard Collomb, le transfert de l'ensemble de la fiscalité des communes à la métropole et en rendant facultatif le transfert de la DGF communale à celle-ci.

La commission partage l'objectif de souplesse et d'économie de fonctionnement des EPCI promu par le texte du Gouvernement. C'est pourquoi elle a souhaité faciliter davantage les mises à disposition de services, notamment entre la métropole et le département ou la région, de manière à adapter le plus efficacement possible les moyens disponibles aux compétences transférées.

Quatrièmement, la commission des lois a précisé le régime des métropoles.

Les métropoles doivent se distinguer des autres formes de coopération intercommunale par une intégration supérieure et par une capacité à rayonner à l'échelon européen. Cependant, il faut également préserver la proximité, facteur clé de l'efficacité de l'action locale. C'est pourquoi, sur l'initiative de Mme Jacqueline Gourault, de M. Gérard Collomb et de votre rapporteur, la commission a conservé aux maires leurs pouvoirs en matière d'autorisation d'utilisation du sol et elle a introduit la notion d'intérêt communautaire pour le transfert des équipements culturels et sportifs.

La commission a souhaité préciser que le périmètre d'une métropole peut être étendu à une commune appartenant à une communauté de communes à DGF bonifiée. Puis, pour conserver une cohérence à la déclinaison des EPCI au regard de leur degré d'intégration, la commission a abaissé le seuil démographique de création des communautés urbaines.

La commission des lois a approuvé le nouveau dispositif des pôles métropolitains, qu'elle a précisé : le pôle constitue une souplesse supplémentaire à la disposition des collectivités les plus dynamiques pour conduire leurs projets. Celles-ci disposeront désormais d'une structure « labellisée ».

Même si elle ne nourrit pas d'espérances excessives sur ses chances de succès, la commission des lois a retenu le système renouvelé des fusions de communes en l'assortissant toutefois de plusieurs garanties. Elle a notamment étendu la consultation des électeurs à la demande émanant de l'ensemble des communes concernées, sur l'initiative de notre collègue Jean-René Lecerf, et elle a prévu, dans tous les cas, l'appréciation des résultats au niveau de chaque commune. La commission a attribué les qualités d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire au maire délégué comme c'est actuellement le cas dans les communes associées. Ces prérogatives complètent logiquement leur statut puisque, d'une part, les actes d'état civil seront établis dans l'annexe de la mairie et, d'autre part, le maire délégué pourra se voir confier l'exécution des lois et règlements de police.

La commission a recherché les voies pour mieux garantir les procédures de regroupement des départements et des régions.

Elle a prévu l'accord de la population dans chacun des territoires concernés, de manière à éviter qu'un territoire plus peuplé ne puisse forcer un autre à se regrouper avec lui, en dépit de l'opposition commune de son conseil et de sa population.

**M. Bruno Sido.** Très bien !

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** Par ailleurs, elle a introduit une nouvelle procédure permettant aux conseils généraux et au conseil régional qui le souhaitent de solliciter du législateur, avec l'accord de la population, la création d'une collectivité se substituant à la région et aux départements qui la composent.

La commission souhaite également que soit mis un terme aux subventions conditionnelles. L'octroi d'une subvention est souvent conditionné, mes chers collègues, à l'adhésion par la collectivité qui souhaite en bénéficier à une structure de coopération ou d'organisation intercommunale, notamment un pays. La commission a souhaité ajouter aux exclusions prévues par le projet de loi pour mettre fin à ce phénomène le cas des associations de collectivités territoriales, derrière lesquelles pourraient se recréer les pays supprimés par l'article 25 du projet de loi.

La commission a également souhaité clarifier les principes devant encadrer la répartition des compétences.

Puisque la réforme vise à simplifier et à rendre plus lisibles les structures et l'action territoriales, la commission a précisé la nature de l'encadrement futur des cofinancements et elle a supprimé l'évocation de la « part significative » du financement par le maître d'ouvrage, qui était d'interprétation trop aléatoire. Elle a également ajouté, sur une suggestion de MM. Jean-Pierre Chevènement et Jacques Mézard, que les initiatives des départements et des régions dans les domaines non prévus par la législation devraient être motivées par des délibérations des assemblées locales concernées.

Mes chers collègues, notre responsabilité est immense.

**M. Dominique Braye.** C'est sûr !

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** Le succès de la réforme qui nous est soumise dépendra de notre capacité à faire face aux enjeux liés à l'avenir de la décentralisation, pour la relancer et la faire vivre pleinement. Notre vote doit permettre de dépasser les blocages et les dysfonctionnements – que, tous, nous pouvons constater ici et là sur le terrain – afin de conforter la vitalité de la démocratie locale, cheville ouvrière de la cohésion et de la solidarité de notre société.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des lois soumet à la délibération du Sénat le texte qu'elle a établi. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et sur plusieurs travées de l'Union centriste.*)

**M. Bruno Sido.** Bravo !

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur pour avis.

**M. Charles Guené, rapporteur pour avis de la commission des finances.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, M. le rapporteur de la commission des lois vient de vous présenter dans sa globalité la réforme des collectivités territoriales, qui est l'objet du projet de loi dont nous entamons la discussion. Il a notamment replacé ce projet dans l'ensemble législatif proposé par le Gouvernement, qui porte à la fois sur l'architecture territoriale, la démocratie locale et la redéfinition des compétences des différents niveaux de collectivités.

En tant que rapporteur pour avis de la commission des finances, je me limiterai à évoquer les éléments qui ont justifié la saisine de la commission, particulièrement le lien entre la réforme institutionnelle et la réforme des finances locales, laquelle a été engagée, du fait de la suppression de la taxe professionnelle, dans la loi de finances pour 2010, adoptée définitivement par le Sénat le 18 décembre 2009 et promulguée le 30 décembre 2009.

Le lien entre ces deux réformes est double.

Ce lien est d'abord technique. De ce point de vue, il convenait de rétablir une cohérence entre deux parcours législatifs. En effet, les deux textes ont été, par nécessité et par choix politique, élaborés par des administrations différentes : le ministère des finances et la direction de la législation fiscale pour la réforme de la taxe professionnelle incluse dans la loi de

finances pour 2010, le ministère de l'intérieur et la direction générale des collectivités locales pour le projet de réforme dont nous débattons. Ils ont également connu des calendriers d'examen parallèles, par les deux commissions saisies et en séance publique.

Le présent projet de loi a donc été examiné par la commission des lois avant que le Parlement ait statué sur la réforme de la taxe professionnelle. En conséquence, il n'a pu prendre en compte les évolutions importantes apportées lors de l'examen de la loi de finances. À cet égard, il faut se réjouir que la discussion n'ait pas eu lieu le 15 décembre, comme elle était initialement programmée, mais bien après la publication au *Journal officiel* de la loi de finances pour 2010.

Le lien entre les deux réformes est aussi un lien de fond. Il convient de garantir la cohérence entre les regroupements institutionnels, les compétences des divers niveaux de collectivités et les moyens accordés pour assurer ces compétences. De ce point de vue, il est vrai que nous avons un peu commencé par la fin (*Dénégations amusées sur les travées du groupe socialiste*) en définissant d'abord les attributions fiscales des collectivités.

**M. Jean-Pierre Sueur.** C'est bien de le reconnaître !

**M. Charles Guené, rapporteur pour avis.** Toutefois, d'une part, cette situation était due à la nécessité de redonner rapidement des marges de compétitivité à nos entreprises, surtout dans le domaine industriel, et, d'autre part, grâce au Sénat, des clauses de rendez-vous ont été introduites dans le dispositif initial de suppression de la taxe professionnelle, qui permettront l'ajustement des différents volets de la réforme, y compris lorsqu'on aura traité de la nouvelle répartition des compétences.

C'est bien dans l'esprit de mettre son expérience particulière de la loi de finances au service d'une coordination entre les différents volets de la réforme des collectivités territoriales que la commission des finances s'est saisie de ce texte.

Aussi, elle a strictement limité sa saisine aux seuls articles ayant une incidence directe ou indirecte sur les finances des collectivités territoriales et des nouvelles structures institutionnelles prévues par le projet de loi. Il s'agit de l'article 5, relatif à l'organisation de la métropole, des articles 8, 9 et 10, relatifs à la création d'une commune nouvelle, à l'intégration fiscale des communes nouvelles et à l'adaptation du code général des collectivités territoriales à la création des communes nouvelles et, enfin, de l'article 35, qui porte sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, car il aborde la question des financements croisés.

En ce qui concerne les métropoles, la commission des finances a considéré que nombre des amendements adoptés par la commission des lois ont nettement amélioré la rédaction du texte du Gouvernement. Il en est ainsi notamment des modifications apportées à la définition des compétences, à la réintroduction, sur un périmètre bien défini, de la condition de l'intérêt communautaire et à la souplesse introduite pour le partage des services entre la métropole et les collectivités départementales et régionales.

Toutefois, dans le domaine de la définition des recettes budgétaires et fiscales et du partage de ces recettes entre les communes membres et la métropole, la commission des finances n'a pas eu la même évaluation des enjeux de cette nouvelle structure intercommunale. Elle vous proposera donc sur plusieurs points, et au-delà des simples ajustements par rapport aux votes intervenus dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2010, de modifier le texte adopté par la commission des lois.

Le texte de la commission des lois est revenu très nettement sur les points les plus innovants du régime financier des métropoles : tout d'abord, en réaffirmant le principe de la perception des impôts par les communes membres des métropoles, alors que le texte du Gouvernement proposait de les affecter de droit et dans leur totalité aux métropoles ; ensuite, en supprimant le principe d'une dotation de reversement de la métropole vers les communes membres ; enfin, en prévoyant que le transfert de la dotation globale de fonctionnement des communes membres à la métropole s'effectue sur délibération concordante de l'organe délibérant de la métropole et des conseils municipaux.

La commission des finances est, pour sa part, persuadée de la nécessité de doter les métropoles d'un dispositif fiscal et budgétaire très intégré.

D'ailleurs, cette intégration poussée va dans le sens des dispositions votées dans la loi de finances pour 2010, qui créent le régime nouveau des établissements publics de coopération intercommunale, les EPCI, anciennement à taxe professionnelle unique.

Pour compenser la disparition de la taxe professionnelle, ces EPCI se voient affecter des ressources fiscales nouvelles sur les entreprises, que ce soit l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux ou la contribution économique territoriale, mais également sur les ménages, par le biais de la taxe d'habitation en provenance des départements. Ce régime s'appliquera aux communautés urbaines, auxquelles le texte en discussion assimile les métropoles. Cette évolution interpellera sans aucun doute.

Il est donc nécessaire d'aller encore plus loin vers l'intégration si l'on souhaite donner du sens à la nouvelle structure intercommunale que seront les métropoles. C'est ce qui justifie le transfert global de la fiscalité au niveau métropolitain, même si l'on peut comprendre le souhait d'acter ce transfert par une délibération des communes. Cela justifie également la mise en place d'une première expérimentation de la DGF territorialisée, qu'appelaient de ses vœux la mission d'information présidée par notre collègue Claude Belot.

En effet, la métropole bénéficie d'une dotation globale de fonctionnement composée d'une dotation forfaitaire, d'une dotation de compensation et d'une dotation communale, somme des dotations dues aux communes membres de la métropole au titre de la dotation globale de fonctionnement.

En parallèle, la compensation financière des transferts de compétences est organisée, dans le respect du principe de neutralité budgétaire, sous le contrôle d'une commission consultative d'évaluation des charges et par le moyen d'une dotation de compensation versée par la région et le département, ainsi que d'une dotation de reversement à la charge de la métropole et à destination des communes.

Même si certains aspects du statut de la métropole mériteraient sans doute d'être justifiés ou précisés – je pense notamment à l'absence de notion de « ville-centre » –, celle-ci ne représente pas, aux yeux de la commission des finances, un « danger » pour l'équilibre institutionnel du territoire.

À cet égard, il convient de souligner que la métropole est créée sur la base du volontariat et que, compte tenu des critères exigés, un tel statut est accessible à seulement huit agglomérations, Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice et Strasbourg, elles-mêmes déjà constituées en communautés urbaines.

Dans ces conditions, la création de métropoles par transformation de communautés urbaines existantes ne pèsera pas sur l'ensemble de la DGF des communes. En effet, la dotation

métropoles, qui s'imputera sur la part intercommunalité de la DGF, est calée sur la dotation de type « communautés urbaines », qui a un caractère forfaitaire et ne varie pas en fonction du coefficient d'intégration fiscale.

De notre point de vue, si l'intercommunalité a effectivement un coût pour l'ensemble des collectivités, en raison de la ponction sur la DGF, il serait profondément injuste et inexact de laisser croire que ce coût serait lié aux métropoles.

Le deuxième sujet dont s'est saisie la commission des finances, au sein du présent projet de loi, est celui de la création des « communes nouvelles ».

La volonté du Gouvernement est de donner un nouveau dynamisme au processus de fusions de communes. En effet, chacun le sait, le paysage communal français est particulièrement morcelé, avec 36 686 communes, auxquelles s'ajoutent les structures intercommunales. Un tel émiettement est, dans de nombreux cas, préjudiciable à l'efficacité de l'action publique. Notamment, les plus petites communes n'ont souvent ni les moyens humains ni les moyens financiers de faire face aux charges qui leur incombent.

La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite « loi Marcellin », principale initiative prise pour remédier à l'émiettement communal, s'est soldée par un échec incontestable. En effet, depuis cette date, le nombre net de communes effectivement supprimées par application de la loi s'élève à 1 100, soit moins de 3 % du nombre actuel de communes.

Pour répondre à un impératif de rationalisation, les articles 8 à 11 du projet de loi prévoient la possibilité de créer des « communes nouvelles », qui se substitueront à plusieurs communes et auront seules le rang de collectivités territoriales.

Le dispositif d'incitation financière proposé par le Gouvernement créait un « bonus » de DGF pour les communes nouvelles. Comme l'a relevé la commission des lois, un tel « bonus » aurait eu pour effet d'amputer la DGF des autres communes, même si l'on peut penser que l'ampleur des regroupements de communes n'aurait pas été suffisante pour réduire sensiblement la DGF perçue par l'ensemble des autres communes. Le « bonus » a donc été supprimé.

Cette suppression a un effet pervers : le texte auquel on aboutit est, sur le plan procédural comme sur le plan financier, autant, voire plus strict que celui de la loi Marcellin. Cela a d'ailleurs fait dire, je crois, à M. le rapporteur qu'il faudrait l'inviter à la première inauguration, de peur qu'il n'y ait pas de seconde... (*Sourires.*)

Si nous ne voulons pas, trente-neuf ans plus tard, voter un dispositif qui connaîtrait le même sort que la précédente loi, nous devons, me semble-t-il, trouver de nouvelles incitations financières et, à tout le moins, éviter de pénaliser les regroupements de communes, que nous appelons parallèlement de nos vœux.

Dans cet esprit, la commission des finances vous proposera un amendement visant à garantir aux communes qui se regroupent un montant de dotation de solidarité rurale, ou DSR, égal à celui qu'elles perçoivent actuellement. En effet, il serait absurde que des communes souhaitant se regrouper en soient dissuadées parce qu'elles n'atteindraient plus les seuils démographiques nécessaires pour bénéficier de certains avantages. Si c'était le cas, les communes qui se regroupent seraient pénalisées par une perte de dotations et les regroupements bénéficieraient à l'ensemble des autres communes.

Outre cet amendement, votre commission des finances a prévu, d'une part, les coordinations nécessaires avec la suppression de la taxe professionnelle et, d'autre part, des amendements de simplification du dispositif, concernant notamment l'indexation des dotations de l'État aux collectivités territoriales, qui sont aujourd'hui d'une complexité déjà très regrettable.

Enfin, votre commission des finances s'est saisie de l'article 35, car il aborde la question des cofinancements de projets par plusieurs collectivités territoriales.

Dans la perspective du futur projet de loi précisant la répartition des compétences entre les différentes catégories de collectivités territoriales, l'article 35 propose d'établir dès maintenant certaines orientations de principe.

Après avoir été profondément modifié par la commission des lois, cet article prévoit désormais, en matière de cofinancements, d'une part, d'encadrer la pratique des financements croisés entre les collectivités territoriales afin de répartir l'intervention publique en fonction de l'envergure des projets ou de la capacité du maître d'ouvrage à y participer et, d'autre part, de confirmer le rôle du département dans le soutien aux communes rurales.

La commission des finances considère – ce point a d'ailleurs été relevé par notre excellent collègue et rapporteur Jean-Patrick Courtois – qu'il s'agit d'une simple déclaration de principe, dépourvue de valeur normative. Elle a manifesté son intérêt pour un dispositif qui permettrait d'envisager, en fonction de l'envergure des projets et de la capacité du maître d'ouvrage à y participer, une intervention alternative de la région ou du département dans le financement d'un projet. Cette proposition paraît d'autant plus intéressante que les compétences des départements et des régions pourraient être strictement délimitées par le futur projet de loi, auquel cas le cumul de leurs participations financières n'aurait plus de justification.

Toutefois, il paraît difficile de s'engager aujourd'hui dans une déclaration de principe comme celle qui est proposée à l'article 35 sans connaître le contenu de ce futur projet de loi sur les compétences. Les principes que nous poserons aujourd'hui en matière de répartition de compétences pourront toujours être modifiés par le texte qui traitera précisément de ce sujet.

C'est la raison pour laquelle votre commission n'a pas jugé utile de proposer d'amendements sur cette partie du texte.

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle vous présentera, votre commission des finances a donné un avis favorable à l'adoption des dispositions du projet de loi dont elle a été saisie. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. le président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. (*M. Bruno Sido applaudit.*)

**M. Alain Lambert,** président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, voilà déjà sept ans que le Constituant – nombre d'entre vous en faisaient alors partie – a promu la décentralisation comme oxygène de notre République indivisible. Pourtant, disons-le franchement, la vitalité démocratique de ce grand dessein se heurte encore et toujours au carcan administratif, voire au centralisme bureaucratique.

L'organisation territoriale de l'État n'a pas suivi la vision moderne d'une action publique plus proche du citoyen, les transferts de compétences n'ont pas été accompagnés des

traductions financières appropriées et la clarification des financements et des compétences n'a pas répondu aux impératifs d'une démocratie locale efficiente et responsable.

Or, mes chers collègues, il n'y a pas, selon moi, de démocratie vraie sans responsabilité claire ! Et que devient la responsabilité quand le citoyen se perd dans un labyrinthe de compétences, de guichets, d'imprimés parallèles, de décisions enchevêtrées et de financements croisés ?

Le constat a été partagé par tous. L'organisation décentralisée de notre République souffre non pas d'un manque de diagnostics, mais d'une absence de traitement. Comme cela a été souligné par une voix beaucoup plus autorisée que la mienne, il est temps de décider.

Alors décidons ! Décidons en allant, le plus loin possible, dans la voie du consensus. (*M. Bruno Sido applaudit.*) L'enjeu est trop grand pour nous laisser prendre en otages par des querelles partisans. Décidons avec pragmatisme, en nous inspirant des travaux de qualité dont nous disposons, au premier rang desquels je placerai ceux de nos rapporteurs, dont je salue l'excellence, et les conclusions de la mission présidée par notre collègue Claude Belot, qui figurent dans le rapport de Jacqueline Gourault et d'Yves Krattinger.

Mais le pragmatisme n'interdit pas l'audace, et c'est le mérite du Président de la République et du Gouvernement d'avoir pris l'initiative d'une réforme ambitieuse. À nous, qui sommes le Parlement, de saisir l'occasion qui nous est offerte !

Votre délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a pour rôle non pas de se substituer aux commissions, mais au contraire de leur apporter son appui et notamment de rechercher les plus vastes espaces de consensus supra-partisan, afin de parvenir à une réforme territoriale répondant aux besoins et aux attentes.

Dans ce cadre, elle a bien l'intention d'apporter sa contribution sur les questions fondamentales qu'une telle réforme soulèvera, comme elle a d'ailleurs commencé à le faire sur les valeurs locatives, sujet dont vous connaissez l'importance pour les budgets de vos collectivités. Elle le fera aussi en amont que possible, afin que le Sénat dispose déjà, lors du dépôt d'un texte, de l'analyse de l'une de ses composantes représentative de sa configuration politique.

Cependant, c'est à titre personnel que je m'exprimerai aujourd'hui, car l'installation récente de votre délégation ne lui a pas permis de discuter en amont des sujets qui sont en débat dans le cadre du présent projet de loi.

Mes observations seront formulées à l'aune des principes qui doivent, selon moi, constituer l'impératif catégorique de la décentralisation, c'est-à-dire la légitimité et l'efficacité. Ces principes sont au cœur des dispositions qui nous sont proposées et je me limiterai à quatre illustrations.

Premièrement, je note la recherche d'une meilleure assise démocratique des autorités locales, à commencer par l'élection au suffrage universel direct des délégués des communes dans les EPCI à fiscalité propre, mesure qu'avait déjà proposée la mission présidée par Claude Belot. C'était devenu une nécessité eu égard à l'importance prise par l'intercommunalité ces dernières années et à l'ambition affichée, et souhaitable, de la renforcer. Pour le reste, veillons à faire en sorte que la question controversée des conseillers territoriaux n'affecte pas la qualité de nos discussions et travaux. Le texte sur le mode d'élection nous offrira un large espace de débat.

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois.** Absolument !

**M. Alain Lambert, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.** Votre délégation entend bien y contribuer en préparant techniquement le travail.

Deuxièmement, et toujours au nom des principes d'efficacité et de légitimité, je salue l'approche pragmatique du projet de loi en matière d'intercommunalité et de regroupement de communes. Je pense par exemple à la création de communes déléguées au sein des communes nouvelles issues de fusion d'EPCI, solution habile pour concilier développement de l'intercommunalité et proximité de l'action publique. Cependant, même si je comprends l'objectif de la commission des lois, je m'interroge sur la réduction d'un tiers du nombre de représentants du conseil général à la commission départementale de coopération intercommunale, la CDCI. Dans les départements ruraux, quelle est la tête de réseau des intercommunalités, sinon le conseil général ?

Troisièmement, je veux évoquer la mutualisation des services. C'est un sujet capital. Nous pouvons avoir de grands points de vue généraux sur la démocratie, mais encore faut-il que cette dernière rende au citoyen ce qu'il attend. La mutualisation des services est un enjeu considérable.

Le projet de loi va dans le bon sens, mais il reste encore, à mes yeux, monsieur le ministre, un peu timide, d'autant que les contraintes du droit communautaire se sont allégées. Prenons un exemple : faut-il maintenir l'obligation de passer par un syndicat mixte pour des initiatives de simple bon sens telles que la création d'une cantine commune à un collège et à un lycée ou une école primaire ? Ces sujets doivent absolument être traités.

Quatrièmement, il me semble que la légitimité et l'efficacité sortiront renforcées si des principes clairs sont posés pour la clarification des compétences.

Dès lors que les initiatives resteront possibles lorsqu'elles seront justifiées par l'intérêt local bien compris, je crois utile d'encadrer les financements croisés, qui brouillent la vision du citoyen sur les responsabilités de chaque échelon public. Je note, au passage, pour l'approuver totalement, le souhait de la commission des lois de confirmer le rôle du département dans le soutien aux communes rurales ; nous pourrions utilement y ajouter, monsieur le rapporteur, les intercommunalités.

S'agissant du rôle de l'État, monsieur le ministre, vous avez dit tout à l'heure qu'il ne fallait pas opposer l'État aux collectivités territoriales, et je souscris totalement à votre affirmation. Il est cependant urgent de redéfinir son rôle. Il lui faut enfin choisir entre le rôle d'arbitre, qui est naturellement le sien, et celui d'acteur, lequel n'a plus lieu d'être dans les compétences transférées. Disant cela, je ne pense pas au ministère de l'intérieur.

Quant aux compétences des collectivités, travaillons dans la concorde pour, l'année prochaine, adopter les modalités d'une clarification idéale. Le Sénat en est capable.

Le citoyen devra pouvoir identifier qui fait quoi, savoir qui finance et à quelle hauteur.

Est-il possible, par exemple, de poser la règle élémentaire du décideur-payeur ? La séparation du maître d'œuvre et du maître d'ouvrage doit être à la décentralisation ce que la séparation de l'ordonnateur et du comptable est aux finances publiques, c'est-à-dire un principe clé !

Comment conclure sans évoquer ce qui ne figure pas formellement dans les textes, mais qui reste présent à l'esprit de chacun, à savoir la place de l'État, dont j'ai parlé à l'instant ?

La légitimité comme l'efficacité commandent que l'État joue le jeu de la décentralisation. L'organisation décentralisée de la République a besoin d'un État *fair-play* et sincère.

L'État *fair-play* – je vous prie de me pardonner cet anglicisme, mais j'ai cherché en vain un vocable convenable et élégant –, c'est celui qui accepte de tirer les conséquences d'un transfert de compétences en laissant aux autorités locales la responsabilité des décisions à prendre. L'État *fair-play*, c'est celui qui sait opter entre le rôle de contrôleur et celui de prescripteur. L'État *fair-play*, ce n'est donc pas celui qui confère une compétence pour imposer ensuite ses propres objectifs par voie réglementaire.

L'État sincère, c'est celui qui prend des engagements et qui les tient. C'est celui qui applique le principe de la compensation intégrale des dépenses qu'il engage par collectivité interposée et qui réalise les transferts de personnels correspondant aux compétences transférées. C'est celui qui garantit aux collectivités le respect d'un cadre financier pluriannuel. L'État sincère, ce n'est donc pas celui qui invente, par exemple, une allocation personnalisée d'autonomie dont il n'assure qu'un tiers du financement, laissant aux conseils généraux une facture de 3 milliards d'euros. Ce n'est pas non plus celui qui crée des maisons départementales du handicap en conservant ses agents qui assuraient la gestion des COTOREP. La rétention des personnels par l'État oblige ce dernier à s'acquitter à la fois de la rémunération des agents qu'il conserve et de la compensation financière des dépenses des collectivités territoriales pour les agents que celles-ci doivent recruter !

En conclusion, mes chers collègues, c'est ensemble, en ayant l'audace et la générosité de dépasser nos clivages, que nous moderniserons l'organisation territoriale de la République pour le plus grand bien de la démocratie, qui est elle-même sans doute le plus grand bien que nous ayons en commun. Je veux y croire, car la légitimité et l'efficacité nous rassemblent et transcendent tous les courants représentés dans cette assemblée. Héritiers de Tocqueville ou chantres du jacobinisme, nous avons tous un même devoir à l'égard de la nation : nous devons être crédibles pour rassurer nos concitoyens et responsables pour mériter le mandat que nous avons reçu ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. Bruno Sido.** Bravo !

**M. le président.** La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG.*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, malgré les multiples critiques de tous horizons, de la commune au Parlement, qui se sont exprimées depuis un an, le Président de la République nous a informés, le 31 décembre dernier, qu'il était déterminé à mettre en œuvre sa réforme des collectivités locales, laquelle ne se heurterait, selon lui, qu'à des conservatismes.

Le Président de la République avait d'ailleurs tracé au comité Balladur une feuille de route très claire : casser l'autonomie des collectivités territoriales. Il avait indiqué deux axes : la reprise en main des collectivités territoriales par l'État et une réduction drastique des dépenses publiques.

Les justifications les plus fallacieuses ont été utilisées pour convaincre.

Il a été dit que nos concitoyens attendaient cette réforme. Outre le fait que nos concitoyens ont déjà bien du mal à faire face à leur quotidien dégradé, ils se sont exprimés dans le cadre d'une enquête commandée par l'Assemblée des départements de France : 76 % d'entre eux estiment que la réforme est « plutôt confuse et incompréhensible » tandis que 73 % refusent la suppression du département et le transfert de ses compétences à d'autres échelons, parce qu'ils jugent le département pertinent.

**M. Éric Doligé.** Bonne nouvelle !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Il a également été dit que la France allait à contre-courant de l'Europe. Cette allégation est difficile à prouver. La plupart des pays européens disposent de trois niveaux de collectivités. La France a, il est vrai, un nombre très important et une grande diversité de communes. Elles sont le fruit de l'histoire, et nos concitoyens les plébiscitent.

Cet argument est d'autant plus spécieux que vous inventez de nouvelles configurations : métropoles, pôles métropolitains, et même une collectivité devant se substituer à la région et aux départements qui la composent !

Vous tentez – c'est un jeu dangereux – d'opposer nos concitoyens à leurs élus en affirmant que ces derniers coûtent cher. Ce point aussi est difficile à établir. Ils sont, pour l'essentiel, des bénévoles qui contribuent dans leur mission à répondre aux attentes du public. L'argument est, là encore, spécieux : vous ne nous informez pas clairement du coût des nouveaux conseillers territoriaux et de celui de leurs remplaçants. Il est à parier qu'ils coûteront plus cher que les actuels conseillers généraux et régionaux.

Vous affirmez que les financements croisés rendent la gestion inextricable et la font paraître confuse à nos concitoyens. Il faut néanmoins ajouter que sans ces financements de nombreux projets utiles à notre pays ne verraient pas le jour. Une étude d'impact s'imposerait en la matière.

Ce qui est vrai, en revanche, c'est que les dernières lois de décentralisation de 2003-2004 ont conduit à une confusion des rôles en transférant des responsabilités de l'État sans justification, si ce n'est le transfert des charges.

D'ailleurs, vous dénoncez un accroissement des dépenses locales et des impôts locaux. Le Gouvernement l'a lui-même programmé au travers d'une politique sociale et économique désastreuse, du désengagement de l'État, des transferts de compétences mal compensés – ce qu'a confirmé récemment la Cour des comptes –, de la réduction des dotations nationales aux collectivités, de la fin du pacte de stabilité et de croissance, de la révision générale des politiques publiques ou RGPP, et maintenant de la suppression de la taxe professionnelle !

Ces arguments trouvent aussi leurs limites, car les citoyens savent que les collectivités territoriales ont un bilan. Elles contribuent, ô combien ! à la richesse nationale, leurs investissements représentant 73 % des investissements publics. Nos concitoyens voient bien les réalisations qu'ils leur doivent.

En réalité, monsieur le ministre, vous savez tout cela et votre discours d'aujourd'hui sert surtout à rassurer vos amis.

Hélas, la présentation de votre réforme n'est pas sincère ! Déjà, le cadre des financements n'est pas défini, après la suppression de la taxe professionnelle. Par ailleurs, vous souhaitez un bouleversement du paysage institutionnel, avec en ligne de mire la disparition des départements et des

communes ; mais vous ne pouvez pas le dire aussi clairement ni engager la nouvelle réforme constitutionnelle nécessaire à la suppression de ces deux niveaux de collectivité.

Vous supprimez donc la compétence générale des départements et la spécificité de leurs élus. Vous voulez que les communes rejoignent une intercommunalité et lui transfèrent leurs compétences. Vous désirez mettre fin à l'autonomie des communes existant aujourd'hui en créant des communes nouvelles.

Vous avez une vision globale, à savoir réorganiser le territoire autour des métropoles – votre innovation phare – qui cumulent l'essentiel des compétences et sans doute des moyens.

Dans le même temps, vous supprimez sans le dire ce qui fonctionne aujourd'hui en matière de coopération volontaire.

Certes, une réforme des collectivités territoriales est nécessaire, mais celle que vous proposez va à contresens.

La réforme devrait commencer par une réflexion sur la pertinence des différents niveaux de compétences. Elle amènerait à considérer que l'État a opéré des transferts abusifs et doit reprendre en charge, en termes de pouvoir et de finances, les grands services publics nationaux sur tout le territoire pour l'égalité des citoyens.

Elle permettrait également de rappeler que tout regroupement de collectivités doit être volontaire et fondé sur leurs choix démocratiques et sur ceux des citoyens, ce que vous refusez.

Elle permettrait aussi de réaffirmer la commune comme l'échelon premier de proximité, les décisions devant être prises selon un principe de subsidiarité allant du bas vers le haut – c'est le contraire de ce que vous proposez –, tout ce qui peut être réalisé au plus près de nos concitoyens devant l'être par la commune.

Votre réforme contredit l'aspiration de nos concitoyens à plus de démocratie. Jamais, jusqu'à présent, la libre administration des collectivités locales, leur droit à décider de leur politique, n'avait été mise en cause, même si les lois de décentralisation de 2003-2004 lui ont porté des coups. Les lois de 1982 s'inspiraient d'un esprit de démocratisation et de proximité, soit l'inverse de ce que vous proposez aujourd'hui.

Vous voulez supprimer la compétence générale des départements et des régions alors qu'elle est précisément consubstantielle à cette libre administration des collectivités locales, et vous le savez très bien. C'est la raison pour laquelle vous essayez de tourner autour de cette question sans l'aborder frontalement, contrairement à votre texte.

Cette réforme signe la fin de trente années de décentralisation et de démocratie locale.

Elle organise une recentralisation des décisions, mais à la différence d'avant 1982 l'État a abandonné pour partie les grands services publics nationaux. Les collectivités seront, de fait, sous sa tutelle. Il pilotera tout, mais paiera de moins en moins.

Vous avez d'ailleurs réorganisé les services de l'État dans cette optique. La région est devenue le premier échelon décentralisé de l'administration de l'État, en lieu et place du département. Les décisions sont concentrées autour de « super-préfets », à l'image des directeurs des agences régionales de l'hospitalisation.

La démocratie, c'est la reconnaissance concrète des droits des citoyens, des personnels et des élus. Ce projet de loi est à mille lieues des budgets participatifs, de l'initiative législative

des citoyens et des collectivités locales, du référendum d'initiative citoyenne ! Vous préférez casser des lieux de souveraineté populaire et éloigner les populations des lieux de prise de décision, alors qu'elles revendiquent la proximité, comme le confirme le récent sondage réalisé pour le Centre de recherches politiques de Sciences Po, le CEVIPOF : parmi tous les élus, c'est le maire qui inspire la plus grande confiance à nos concitoyens. La liberté des collectivités territoriales vous gêne.

La création des conseillers territoriaux est une caricature : ces élus seront hybrides, puisqu'ils auront à la fois des pouvoirs dans les départements et dans les régions, et leur création annonce sans doute la disparition des départements ; ils seront élus dans des cantons dont nul ne connaît les configurations et dont on peut craindre un découpage « sur mesure ».

Le mode de scrutin que vous envisagez est critiqué de toutes parts. En tout état de cause, il pousse à la bipolarisation et à la suppression de la parité, chèrement acquise. Ces « super-élus » professionnalisés, cumulant deux mandats, sont la négation de la démocratie locale.

Vous énoncez clairement l'objectif de réduction des dépenses publiques locales, c'est-à-dire – il faut appeler les choses par leur nom ! – la mise en cause des services publics locaux. Pourtant, le Président de la République déclare à qui veut l'entendre – il l'a fait à nouveau lors de ses vœux à nos concitoyens – que notre pays a été moins éprouvé que beaucoup d'autres grâce à son modèle social. Or c'est précisément contre ce modèle social que s'acharne la politique du Gouvernement !

Votre obstination à diminuer les dépenses publiques vous a conduits à réduire la capacité d'intervention de l'État dans sa mission de garant de la solidarité nationale : nous voyons ce qu'il en est ! Avec cette réforme, faisant fi des besoins des habitants, vous voulez réduire également la capacité d'intervention des collectivités locales, au moment où nos concitoyens rencontrent des difficultés et éprouvent donc des besoins croissants. Vous cassez, par la même occasion, les possibilités de relance que constituent les investissements des collectivités.

Le privé est le grand absent de vos propos, mais il se tient en embuscade. De votre point de vue, une anomalie s'avère insupportable : les investissements publics et de nombreux services publics locaux échappent en grande partie aux appétits des grands groupes privés, à la logique de compétitivité, de rentabilité et de concurrence. Vous voulez y mettre fin !

Quant aux fonctionnaires territoriaux, ils seront des « pions » déplacés au gré des regroupements et réorganisations. Ce projet de loi ne prévoit pas de les consulter, de même qu'il ne dit rien des conséquences de cette réforme sur leur statut.

Dans sa conférence de presse sur le grand emprunt, en décembre, le Président de la République s'est vanté que l'État ait supprimé en un an 35 000 fonctionnaires et a déploré, une nouvelle fois, que les collectivités locales aient, à l'inverse, recruté. Or la seule question qui vaille est la suivante : nos collectivités disposent-elles de trop de moyens ? Les 1 750 000 agents publics territoriaux assurent au quotidien le service public au plus près de nos concitoyens.

Sont-ils trop nombreux, ces agents publics qui ont travaillé ces dernières semaines des heures et des heures dans des conditions très difficiles pour que le pays puisse continuer à fonctionner malgré les conditions atmosphériques ? Sont-ils trop nombreux, les personnels des crèches, alors que les

familles ont besoin de plus de crèches publiques près de chez elles? Sont-ils trop nombreux, les personnels techniques, ouvriers et de service, les TOS, que vous avez décentralisés et qui sont indispensables à la vie quotidienne des collèges et des lycées? Excusez-moi, la liste serait longue, mais je vous l'épargnerai.

Oui, il faut maintenir, moderniser et développer la fonction publique territoriale nationale dont le statut, depuis 1983, garantit la pérennité du service public dans notre pays, à l'inverse d'autres dispositifs qui ne favorisent pas le maintien des services publics.

En réalité, derrière ce projet de loi qui traite, pour l'essentiel, de l'intercommunalité et de divers regroupements, se cachent des mesures extrêmement graves et beaucoup de non-dits. Ce projet est tout simplement redoutable, car l'enjeu est énorme. Ne nous y trompons pas: le texte qui nous est soumis est le vecteur d'un projet structurant, le projet de société de l'UMP. Cette réforme dessine une organisation territoriale rompant avec notre histoire singulière d'autonomie communale et de démocratie locale.

Vous nous demandez un chèque en blanc pour l'avenir, puisque ce projet de loi induit des conséquences qui ne seront dévoilées que plus tard, à savoir les compétences des collectivités, les modes de scrutin et les découpages électoraux. Ce procédé est tout à fait inacceptable!

Pour toutes ces raisons, nous nous opposons à cette réforme et nous défendrons dans le débat une tout autre vision de l'organisation territoriale, sans accepter aucun compromis! (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG et sur plusieurs travées du groupe socialiste.*)

**M. François Patriat.** Très bien!

(*Mme Monique Papon remplace M. Gérard Larcher au fauteuil de la présidence.*)

#### PRÉSIDENTE DE MME MONIQUE PAPON vice-présidente

**Mme la présidente.** La parole est à M. Hervé Maurey.

**M. Hervé Maurey.** Madame la présidente, messieurs les ministres, monsieur le président de la commission des lois, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, le moment est venu d'aborder réellement une réforme essentielle de ce quinquennat: la réforme des collectivités locales, qualifiée la semaine dernière par le Président de la République de « réforme ambitieuse qui renforcera les communes dans leur rôle ». J'espère qu'il en sera vraiment ainsi, car je fais partie de ceux, nombreux ici, qui pensent que cette réforme est indispensable.

Le nombre de strates territoriales est en effet beaucoup trop élevé: commune, communauté de communes, pays, département et région auxquels s'ajoutent l'État et l'Europe; il y a quarante ans, je le rappelle, n'existaient, au niveau local, que la commune et le département. L'enchevêtrement de compétences qui en résulte est tout à fait invraisemblable et fait que plus personne ne s'y retrouve, pas même les élus que nous sommes.

C'est pour cela qu'il faut réformer la « sacro-sainte » clause générale de compétence, chère à certains d'entre vous, mes chers collègues. Que tout le monde s'occupe de tout n'est certainement pas un gage d'efficacité, de rationalité ni de maîtrise des coûts! Est-il normal, à titre d'exemple, que la commune, la communauté de communes et le département,

sans oublier la région, interviennent en matière économique et qu'à tous ces niveaux des services administratifs soient saisis?

La réforme est donc nécessaire et elle est même indispensable. Je regrette donc que certains tentent d'exploiter sur le terrain, à quelques semaines des élections régionales, la peur du changement. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*) Je participe à des manifestations dans mon département où certains élus, que je ne nommerai pas, sauf si vous insistez, expliquent que la réforme entraînera la disparition des communes,...

**M. Jean-Jacques Mirassou.** Eh oui!

**M. Hervé Maurey.** ... la disparition des départements,...

**M. Jean-Jacques Mirassou.** Eh oui!

**M. Hervé Maurey.** ... la fin des financements...

**Mme Nicole Bricq.** Pour la taxe professionnelle, c'est déjà fait!

**M. Hervé Maurey.** ... et, par là même, la fin des investissements communaux. Bref, on nous annonce le grand soir de la décentralisation! Fort heureusement, il n'en est rien et les élus ont tout à gagner d'une réforme qui doit simplifier et rationaliser les processus décisionnels. Il est vrai qu'il reste à les en convaincre!

Mais cette réforme est nécessaire, si et seulement si elle permet réellement d'assurer une meilleure lisibilité de l'action publique, une clarification des compétences, une simplification des processus décisionnels et une gestion plus rationnelle et plus économe de l'argent public. Il faut donc veiller à la concrétisation de ces objectifs et je ne suis pas certain que la création d'un nouvel échelon, « la métropole », y réponde pleinement.

Concernant la méthode choisie par le Gouvernement, je regrette qu'une réforme d'une telle ampleur fasse l'objet de quatre textes distincts: la loi sur la concomitance des élections que nous avons déjà examinée, celle dont nous commençons l'examen, celle qui portera sur les modes de scrutin et, enfin, celle qui définira les compétences. Pourquoi ne pas avoir abordé globalement la question (*Marques d'approbation sur les travées du groupe socialiste*), ce qui aurait permis d'avoir une vision de l'ensemble de la réforme? Certains mauvais esprits, dont je ne suis pas, pensent que c'est précisément pour que nous n'ayons pas une vision globale que le Gouvernement procède ainsi. Je ne peux naturellement l'imaginer! (*Sourires sur les mêmes travées.*)

**Plusieurs sénateurs socialistes.** Évidemment!

**M. Hervé Maurey.** Le Gouvernement nous propose aujourd'hui de créer, avec ce projet de loi, le conseiller territorial. Cette création est la mesure phare de ce projet de loi, la clef de voûte de la réforme, puisqu'elle doit permettre de rapprocher le département et la région sans supprimer aucun de ces deux niveaux.

Je ne suis pas, loin s'en faut, opposé à cette mesure, mais comment se prononcer sur la création du conseiller territorial quand on ne connaît ni son mode d'élection, ni la taille de sa circonscription, ni les conditions dans lesquelles il exercera ce lourd mandat – qui fera vraisemblablement de lui un élu à temps plein, et nécessitera donc un véritable statut de l'élu local –, ni comment sera réglée l'importante question de la parité?

**M. Jean-Jacques Mirassou.** Eh oui!

**M. Hervé Maurey.** Les élus du groupe de l'Union centriste ont d'ores et déjà fait savoir que le mode de scrutin actuellement envisagé par le Gouvernement, c'est-à-dire le scrutin uninominal à un tour avec une « dosette » de proportionnelle, n'était pas acceptable. Ce mode de scrutin est contraire à toute la tradition électorale et démocratique française, il n'est qu'une machine à broyer le pluralisme politique pour tenter d'imposer le bipartisme à marche forcée : notre groupe ne l'acceptera donc pas ! Pour cette raison, il a déposé un amendement posant le principe d'un mode de scrutin juste et efficace,...

**M. Jean-Pierre Sueur.** Très bien !

**M. Hervé Maurey.** ... c'est-à-dire un scrutin mixte, conciliant le scrutin uninominal, pour la représentation des territoires, et le scrutin proportionnel, afin d'assurer le pluralisme politique, la représentation démographique et la parité. Cette dose réelle de proportionnelle que nous appelons de nos vœux permettra de créer des cantons à taille humaine, élaborés sur la base des territoires et des bassins de vie, dont les disparités démographiques seront corrigées par le scrutin proportionnel, qui corrigera également les effets négatifs du scrutin uninominal quant à la parité et au pluralisme politique.

Il va sans dire, messieurs les ministres, que le sort réservé à cet amendement déterminera notre vote sur la création du conseiller territorial. Nous ne pouvons pas, vous le comprendrez, voter cette création sur la seule base de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi qui précise simplement que le conseiller territorial est créé et qu'il siègera au conseil général et au conseil régional. Vous conviendrez tous que cette définition est un peu courte ! J'ajoute, pour dédramatiser le débat, que le conseiller territorial pourrait très bien ne pas être créé dans ce projet de loi, mais dans un texte ultérieur, puisqu'on nous en annonce un certain nombre.

**M. Jean Arthuis.** Bien sûr !

**M. Hervé Maurey.** De même, il me semble regrettable que nous n'abordions pas les conditions de désignation des conseillers communautaires et, par là même, le mode de scrutin des conseillers municipaux. J'en profite pour rappeler l'hostilité – je dis bien « l'hostilité » – des élus de terrain quant à l'abaissement à 500 habitants du mode de scrutin actuellement applicable dans les communes de 3 500 habitants et plus.

Contrairement à ce qui nous est dit, je n'ai pas rencontré un seul maire – or je rencontre chaque semaine les associations cantonales de maires de mon département – qui souhaite ce changement de mode de scrutin. Tous craignent, à juste titre, la politisation des élections et, par là même, de la vie municipale. Il faudra donc au minimum relever ce seuil, le moment venu.

Enfin, pourquoi attendre plus d'un an pour se pencher sur la très complexe question de la répartition des compétences et se limiter, dans ce projet de loi, à proclamer des principes dont beaucoup d'entre nous ont déjà souligné le caractère purement incantatoire : le principe de « compétences exclusives » est affirmé, tout en posant celui des « compétences partagées » à titre exceptionnel, ainsi que « la capacité d'initiative » dès lors qu'elle est justifiée par un intérêt local. Il ne faudrait pas que cette double exception nous ramène, peu ou prou, à la clause générale de compétence ! Pour ma part, je le répète, je souhaite que les blocs de compétences soient bien définis, et que l'on ne puisse s'en affranchir qu'à titre réellement exceptionnel.

Un autre sujet me paraît tout à fait essentiel et je m'étonne de son absence totale de ce débat : il s'agit du cumul des mandats. (*Mme Maryvonne Blondin opine.*) Comment peut-on envisager de réformer les collectivités territoriales, de moderniser la vie politique et de renforcer l'efficacité des élus sans aborder cette question ?

Alors que les structures intercommunales jouent un rôle de plus en plus important et que l'objet de la réforme est de renforcer leur rôle, il n'est plus possible de ne pas prendre en compte les fonctions exercées au sein de ces structures au titre du cumul des mandats. Il n'est plus possible que l'on puisse être parlementaire et maire, ou président de conseil général, et en plus président d'une intercommunalité, parfois très importante, et de divers syndicats.

*A contrario*, le mandat du conseiller municipal, dès lors qu'il ne s'accompagne d'aucune responsabilité exécutive, doit être exclu de cette prise en compte.

Cette question du cumul des mandats est, je le répète, extrêmement importante. Aussi, elle fait l'objet d'un amendement déposé par notre groupe.

Messieurs les ministres, mes chers collègues, telles sont les quelques réflexions que je voulais vous livrer au début de l'examen de cette réforme.

Nous sommes, je le crois sincèrement, à un moment décisif. En effet, il est indispensable d'entendre les attentes et les aspirations des élus et, en même temps, il ne faut pas, pour apaiser chaque inquiétude susceptible de se manifester, que ce texte soit vidé de sa substance et qu'une fois de plus une réforme se transforme en « réformette ». Ce serait la pire des choses qui puisse arriver pour notre démocratie, notre République et pour nos collectivités territoriales.

La voie est donc étroite et le chemin difficile, mais je pense, messieurs les ministres, que nous pouvons ensemble...

**M. Jean-Louis Carrère.** Tous ensemble !

**M. Hervé Maurey.** ... parvenir à réaliser la réforme ambitieuse dont notre pays et nos collectivités ont besoin. Nous sommes prêts à vous y aider, pour peu que vous acceptiez de nous entendre. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et sur plusieurs travées de l'UMP.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Madame la présidente, messieurs les ministres, mes chers collègues, nous sommes pour la réforme, et ce depuis longtemps, puisque, en 1982, nous avons voté tous les textes de décentralisation présentés par le gouvernement de Pierre Mauroy. (*Exclamations sur quelques travées de l'UMP.*) D'ailleurs, certains élus de l'actuelle majorité se gardent bien de brandir les discours qu'ils ont tenus à l'époque ! Telle est la vérité !

Non seulement nous avons défendu la décentralisation à ses débuts. Mais nous l'avons également défendue lors de sa deuxième étape, avec les lois de 1992 et de 1999 sur l'intercommunalité. Désormais...

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois.** Désormais vous n'en voulez plus !

**M. Jean-Pierre Sueur.** ... nous estimons qu'il faut entamer la troisième étape, car elle est nécessaire.

Le texte qui nous est présenté constitue-t-il cette troisième étape ? (*Non ! sur plusieurs travées du groupe socialiste.*) À l'évidence, non ! (*M. Alain Gournac s'exclame.*) En effet, la

lecture des articles de ce projet de loi laisse apparaître que la décision revient au préfet pour le schéma départemental de coopération intercommunale,...

**M. Jean-Jacques Hyest**, *président de la commission des lois*. Comme aujourd'hui!

**M. Jean-Pierre Sueur**. ... pour les métropoles,...

**M. Jean-Jacques Hyest**, *président de la commission des lois*. Comme aujourd'hui!

**M. Jean-Pierre Sueur**. ... pour les intercommunalités, pour les communes nouvelles, pour les fusions de départements, pour les fusions de régions.

**M. Jean-Jacques Hyest**, *président de la commission des lois*. C'est ce que stipulent les lois de 1982!

**M. Jean-Pierre Sueur**. Qui a l'initiative de ces évolutions? Qui tranche? Le préfet, toujours et encore lui!

François Mitterrand avait dit en 1981 : « Ils veulent garder le pouvoir ; nous, nous voulons le rendre ». Aujourd'hui, messieurs les ministres, vous voulez le reprendre! C'est la vérité! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et sur quelques travées du groupe CRC-SPG.*)

Parce qu'un certain nombre d'évolutions dans les collectivités locales, dans les régions, les départements et les agglomérations ne vous plaisent pas, vous voulez y porter un coup d'arrêt. C'est pourquoi vous nous proposez un texte confus, que vous avez beaucoup de mal à défendre.

Comme vous le savez, la confusion principale tient au conseiller territorial. Il n'y a pas une association d'élus qui ait demandé, une seule fois, la création d'un conseiller territorial! (*M. le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire s'exclame.*) Dans nos départements, nous n'avons entendu personne réclamer une telle évolution!

**M. Jean-Louis Carrère**. C'est une chimère!

**M. Jean-Pierre Sueur**. Nous ne savons pas si la tutelle s'exerce par le département sur la région ou par la région sur le département. En revanche, nous savons que cette réforme revient à institutionnaliser le cumul des mandats.

À l'occasion des cérémonies de vœux, chaque fois que nous entendons certains élus de droite défendre la réforme, nous assistons, au sujet du conseiller territorial – si toutefois celui-ci est évoqué –, à des chefs-d'œuvre d'euphémismes. Chers collègues de la majorité, vous êtes les champions de la litote! Vous avez la science du non-dit! Il est vrai que le sujet est difficile à défendre...

Relisez, par exemple, l'interview de M. Gérard Longuet dans le journal *Les Échos*: alors que notre collègue s'exprime souvent très clairement, ses propos sont, dans cet article, tout à fait confus. (*Exclamations sur les travées de l'UMP. – M. Josselin de Rohan s'esclaffe.*)

**M. Jean-Jacques Hyest**, *président de la commission des lois*. Vous n'êtes pas d'accord avec lui, c'est tout!

**M. Jean-Pierre Sueur**. Il ne serait pas question de supprimer les départements... Pourtant M. Jean-François Copé précise, à la radio, que cette réforme des collectivités territoriales n'est qu'une première étape, qui sera suivie par la fusion des administrations régionales et départementales.

Si la majorité entend supprimer les départements, qu'elle le dise!

**M. Josselin de Rohan**. Vous ne savez pas lire! Relisez le texte!

**M. Jean-Pierre Sueur**. Après tout, cette position n'est absolument pas déshonorante.

**M. Adrien Gouteyron**. Cela vous arrangerait peut-être qu'on le dise, mais ce n'est pas le cas!

**M. Jean-Pierre Sueur**. Quoi qu'il en soit, la situation est ambiguë et vous le savez bien. Cette affaire rappelle en tout point l'épisode du sparadrap dont le capitaine Haddock n'arrive pas à se débarrasser: vous ne parviendrez pas à vous en dépêtrer, car cette réforme est parfaitement contraire au cartésianisme, à l'esprit de simplicité cher à nos auteurs classiques – puisque j'ai fait référence à Hergé. (*Sourires.*) Il y a là quelque chose qui est absolument impossible à défendre!

Pour notre part, nous sommes favorables à la réforme et, par conséquent, opposés au *statu quo*.

**M. Josselin de Rohan**. Pas mal, comme sophisme!

**M. Jean-Pierre Sueur**. Nos amendements, que nous défendrons dans les jours et les semaines qui viennent, ne viseront pas uniquement à nous opposer au texte. Ils nous permettront également de proposer,...

**Mme Christiane Hummel**. Cela changera!

**M. Jean-Pierre Sueur**. ... de dessiner ce que pourrait être – et nous espérons qu'il en sera ainsi un jour – la nécessaire troisième étape de la décentralisation. (*Mme Maryvonne Blondin et M. Yves Chastan opinent.*)

Ainsi, au sujet des métropoles, nous reprenons l'intuition forte de Pierre Mauroy: nous pensons que ces métropoles doivent être fortes et nous proposons un scrutin universel direct. En effet, le degré d'intégration est tel qu'il faut aller plus loin que ce que vous proposez.

Parallèlement, nous défendons bec et ongles l'existence des communes à l'intérieur des métropoles, car nous n'accepterons jamais que l'activité des maires et de ces communes soit réduite à la célébration du 14 juillet, aux vœux du nouvel an et à la gestion de l'état civil.

**M. Josselin de Rohan**. Vous avez de l'imagination!

**M. Jean-Pierre Sueur**. S'agissant des scrutins départementaux, nous pensons qu'il faut désormais prendre en compte la réalité montante des communautés, espaces de solidarité qui sont inscrits dans le paysage. C'est avec les communautés et dans le respect des communes que nous allons continuer d'avancer!

Par ailleurs, la parité, qui nous est chère, doit être instaurée dans les quelque 36 700 communes de notre pays. Nous présenterons des amendements en ce sens et, si certains s'y opposent, nous écouterons avec attention leurs explications.

Nous considérons également que le seuil de création des communautés urbaines doit être abaissé à 300 000 habitants. Nous voulons des territoires urbains structurés!

Mais nous voulons aussi des territoires ruraux structurés et c'est le sens des communautés de communes. Ces ensembles nouveaux sont le fruit d'une formidable révolution tranquille, qui s'est opérée en une dizaine d'années, grâce aux lois que la gauche a fait voter!

Mes chers collègues, nous pourrions aborder bien d'autres points, mais je voudrais m'arrêter un instant sur la notion de justice, totalement absente du projet de loi. Pourtant la péréquation est tellement nécessaire! S'il y a bien un domaine dans lequel le *statu quo* n'est plus possible, c'est celui-là!

**M. Adrien Gouteyron**. Vous êtes mal placés pour en parler!

**M. Jean-Pierre Sueur.** Il faut effectivement plus de solidarité, un autre mot qui n'apparaît jamais dans le texte proposé !

En conclusion, à la confusion, à l'ambiguïté, au nouveau jacobinisme, au retour de l'étatisme, nous préférons l'émergence d'ambitions fortes pour les territoires urbains et ruraux, ...

**M. Adrien Gouteyron.** Des mots !

**M. Jean-Pierre Sueur.** ... les solidarités locales, et le respect des libertés locales républicaines, auxquelles nous tenons comme à la prunelle de nos yeux ! (*Bravo ! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Michel Baylet.

**M. Jean-Michel Baylet.** Madame la présidente, messieurs les ministres, mes chers collègues, le comité pour la réforme des collectivités locales et la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales ont dressé le bilan de la décentralisation, que nous avons initiée en 1982, non sans mal et contre l'actuelle majorité – cela a été rappelé. Jean-Pierre Sueur a d'ailleurs eu raison de souligner que certaines des déclarations faites à cette époque mériteraient aujourd'hui d'être retrouvées et publiées.

La décentralisation a été ensuite approfondie par deux lois : la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, que nous avons votée même si elle était proposée par la droite, et la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

S'appuyant davantage, hélas ! sur les recommandations du rapport Balladur que sur celles de la mission de notre collègue Claude Belot, que je salue à mon tour, le Gouvernement nous a soumis, depuis le début de la session, une série de textes destinés à bouleverser le paysage institutionnel local. Malheureusement, ce bouleversement ne va pas dans le bon sens !

J'ai déjà eu l'occasion de dire ici qu'il était nécessaire de progresser sur la question de la clarification des compétences, ainsi que sur un certain nombre de problèmes liés à la fiscalité locale. J'ai également rappelé qu'il fallait s'interroger sur le renforcement de la démocratie de proximité.

Toutefois, mes chers collègues, était-il bien opportun d'engager un si vaste chantier dans un contexte de graves difficultés économiques, sachant que les collectivités locales jouent le rôle d'amortisseur social et qu'elles sont le premier investisseur national ?

Est-ce bien raisonnable de nous proposer, de surcroît à trois mois des élections régionales, messieurs les ministres, un texte qui touche fondamentalement à la représentativité des élus locaux ? Comme cela a été répété depuis le début des discussions sur l'ensemble des textes relatifs à la réforme des collectivités territoriales, ne pouviez-vous pas au moins nous proposer un calendrier d'examen cohérent ?

Toute cette entreprise, parce qu'elle est guidée par des impératifs politiques et politiques, est menée en dépit du bon sens. La logique commandait bien entendu que soit d'abord posée la question des rôles : qui fait quoi ? De la clarification des compétences aurait pu découler une vraie réforme menée dans le consensus.

Au lieu de cela, nous avons dû nous prononcer à la hâte sur le sort de l'un des principaux leviers des finances locales, la taxe professionnelle, que vous avez exécutée, et c'est seule-

ment en 2011 que nous nous pencherons sur le volet fondamental de la clarification des compétences, qui aurait dû être le volet initial de cette réforme.

À ce stade des débats, l'article 35 du projet de loi tend juste à poser des principes, qui encourent d'ailleurs le risque d'une censure du Conseil constitutionnel parce qu'ils sont dénués de portée normative.

Mais une fois encore, malgré les réserves, voire souvent les vives oppositions formulées par l'ensemble des associations d'élus et de nombreux représentants de la majorité, le Gouvernement met les parlementaires au pied du mur avec un texte bouleversant l'équilibre institutionnel local sans pour autant apporter les bonnes réponses.

L'idée d'évaporation des départements et des communes, revendiquée par certains esprits, est clairement mise en œuvre dans ce projet de loi, avec la création des deux couples que constituent, d'une part, les communes et l'intercommunalité et, d'autre part, le département et la région.

Si l'achèvement de la carte intercommunale est une bonne chose, elle ne doit pas consister à diluer les communes. Les débats en commission ont démontré, si besoin était, la difficulté à trouver un bon équilibre quant à la représentation des communes au sein des conseils communautaires. Il faudra être très vigilant, d'autant que la métropole va, de son côté, absorber des communes dans la mesure où celles-ci perdront une partie de leurs compétences et de leur autonomie financière.

Par ailleurs, les pouvoirs exorbitants – et ce n'est pas ça non plus, la décentralisation ! – donnés au préfet dans le processus de création des communes nouvelles, par exemple, ou, pire encore, au niveau du schéma départemental de coopération intercommunale sont le signe d'une tentative de recentralisation. Or, la concertation avec les élus doit être au centre de la réorganisation territoriale, sans quoi il serait vain de parler de démocratisation des institutions locales.

Les articles 12 et 13, qui favorisent le regroupement des départements et des régions, ajoutés au dispositif de captation des compétences départementales par la métropole, menacent l'existence même des départements.

Certes, messieurs les ministres, vous vous retranchez derrière l'argument fallacieux du fameux « mille-feuilles ». Outre le fait que ce constat est faux, puisque sept autres pays européens au moins ont autant d'échelons locaux que la France, la création des métropoles et des pôles métropolitains ne permet pas de simplifier l'organisation administrative territoriale. C'est une véritable pièce montée que vous nous proposez !

Vous nous présentez cette fusion comme un moyen de rationaliser la dépense publique : les élus coûteraient trop cher, ils seraient trop dépensiers.

Messieurs les ministres, l'Assemblée des départements de France, l'ADF, s'est naturellement penchée sur cette question et a conclu que la rationalisation de la dépense publique reposait avant tout sur une bonne répartition des compétences. C'est donc bel et bien par ce débat que nous aurions dû commencer !

Par ailleurs, l'étude que l'ADF a fait réaliser rappelle aussi que les surcoûts sont pour une part liés à l'existence de financements croisés, nombre d'entre eux étant, je vous le rappelle, messieurs les ministres, amorcés sur l'initiative de l'État. Et, naturellement, je vous reparlerai de la ligne à grande

vitesse, la LGV en Poitou-Charentes, Aquitaine et Midi-Pyrénées, que vous nous demandez de cofinancer à 50 %, ce qui correspond à plusieurs milliards d'euros, au moment même où vous montrez du doigt les financements croisés. En d'autres temps, l'État avait pourtant assumé la ligne Paris-Lyon-Marseille.

Pour autant, au risque de vous étonner, je ne veux pas pointer du doigt ces financements croisés, dans la mesure où ils sont souvent indispensables pour la réalisation de grands équipements structurants. La commission des lois, et elle a raison, souhaite les voir encadrés plutôt que supprimés.

Enfin, je terminerai sur le corollaire de la volonté affichée de fusionner les départements et les régions : les conseillers territoriaux.

Avec l'adoption récente du projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, le premier chèque en blanc destiné à instituer ces super-élus off-shore a été signé par la majorité, et pas dans les meilleures conditions. Car l'éclatement en trois textes pour la création des conseillers territoriaux nous prive d'un vrai débat démocratique.

En effet, bien que nous soyons à la deuxième étape de cette réforme, nous ne connaissons ni le nombre des conseillers territoriaux, ni leur mode d'élection.

J'ai bien entendu le marchandage auquel vient de se livrer le groupe de l'Union centriste ; un procédé rare en séance publique ! Celui-ci serait prêt à voter la création des conseillers territoriaux à condition que vous acceptiez d'introduire une belle dose de proportionnelle dans le mode de scrutin choisi, messieurs les ministres, car cela pourrait lui permettre d'obtenir un grand nombre d'élus. Vous allez bien sûr accepter cet arrangement, car vous n'êtes pas assurés de réunir une majorité pour faire adopter cette disposition ; vous pouvez donc remercier le groupe de l'Union centriste. Mais, vous en conviendrez, c'est tout de même une méthode de gouvernement originale et c'est singulier au regard du respect de la démocratie parlementaire !

En outre, vous organisez une extraordinaire confusion institutionnelle en inventant un élu censé à la fois représenter la proximité, ce qui est la vocation du département, et assurer une mission stratégique, ce qui est du ressort des régions. Cela fait beaucoup pour un seul homme (*Mme Christiane Hummel s'exclame.*), qui détiendra deux mandats qui comptent pour un. Et, quoi qu'on en dise, compte tenu de leur aire de représentativité, les conseillers territoriaux ne seront pas des élus de proximité.

Enfin, et cet élément constituera peut-être une issue de secours, le dispositif de création de cet élu représentant deux collectivités nous interpelle sur le plan constitutionnel.

Mes chers collègues, la France est riche de ses quelque 500 000 élus locaux qui œuvrent tous les jours au service de nos concitoyens. Les maires, les conseillers généraux et les conseillers régionaux sont les ressorts du développement de notre territoire, et leur existence fonde la démocratie locale.

Messieurs les ministres, depuis ses débuts, la réforme des collectivités que vous envisagez porte atteinte aux fondements de la République. Hier, la réforme de la taxe professionnelle faisait peu de cas du principe d'autonomie fiscale. Aujourd'hui, ce projet de loi portant réforme des collectivités territoriales introduit de nombreux risques, y compris des

risques quant aux équilibres républicains. Le conseiller territorial ajoutera une incertitude « constitutionnelle » du fait de sa représentativité écartelée.

Pour toutes ces raisons, les radicaux de gauche n'approuveront pas ce texte visant à démanteler la décentralisation. (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean Louis Masson.

**M. Jean Louis Masson.** Madame la présidente, messieurs les ministres, mes chers collègues, les propositions faites par le comité Balladur me semblent globalement pertinentes.

Concernant les rapports entre les départements et les régions, elles sont même innovantes. En particulier, la suppression de la clause de compétence générale devrait éviter toute concurrence stérile entre départements et régions. (*M. Jean-Jacques Mirassou s'exclame.*) De même, le remplacement des conseillers régionaux et généraux par des conseillers territoriaux sera la garantie d'une meilleure coordination.

En fait, il était urgent de faire évoluer l'organisation actuelle car la décentralisation a multiplié les féodalités locales. Ainsi, beaucoup de présidents de conseil régional ou de conseil général se comportent en petits seigneurs (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste*) qui entretiennent les conflits de voisinage et les querelles de préséances. (*Protestations sur les mêmes travées.*)

**M. Jean-Louis Carrère.** Surtout depuis que vous ne les avez perdus ! Et ça va continuer !

**M. Jean Louis Masson.** L'intérêt général est trop souvent sacrifié au profit de l'intérêt particulier de leur collectivité, ou parfois au profit de leur vanité personnelle. (*Exclamations sur plusieurs travées du groupe socialiste.*)

**M. Jean-Jacques Mirassou.** C'est nul !

**M. Jean Louis Masson.** J'approuve donc sans réserve les conclusions du rapport Balladur dans ce domaine.

En revanche, je tiens à exprimer mon opposition très ferme au mode de scrutin que le Gouvernement et le Président de la République voudraient imposer pour les conseillers territoriaux. Il ne faut pas que cette excellente réforme soit dévoyée par des manipulations politiciennes. (*Ah ! sur les travées du groupe socialiste.*)

Enfin, je regrette que tout cumul entre un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale n'ait pas été interdit. La fonction de maire de grande ville, de président de communauté d'agglomération, de président de conseil général ou de président de conseil régional est une activité à plein temps. Un mandat de parlementaire est aussi une activité à plein temps. Nul ne peut assumer correctement deux activités correspondant chacune à un temps plein !

**Mme la présidente.** Mes chers collègues, avant d'aborder le point suivant de l'ordre du jour, les questions cribles thématiques, nous allons interrompre nos travaux quelques instants. Nous reprendrons la discussion générale du présent projet de loi à dix-huit heures.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à seize heures cinquante, est reprise à dix-sept heures, sous la présidence de M. Gérard Larcher.*)

#### PRÉSIDENTE DE M. GÉRARD LARCHER

**M. le président.** La séance est reprise.

## QUESTIONS CRIBLES THÉMATIQUES

### PLAN DE RELANCE ET EMPLOI

**M. le président.** L'ordre du jour appelle les questions cribles thématiques sur le plan de relance et l'emploi.

L'auteur de la question et le ministre, pour sa réponse, disposent chacun de deux minutes. Une réplique d'une durée d'une minute au maximum peut être présentée soit par l'auteur de la question, soit par l'un des membres de son groupe politique.

Chacun des orateurs aura à cœur de respecter son temps de parole. À cet effet, des afficheurs de chronomètres ont été récemment installés à la vue de tous.

La parole est à M. François Zocchetto.

**M. François Zocchetto.** Lors d'une séance de questions d'actualité au Gouvernement qui s'est tenue à l'Assemblée nationale en novembre dernier, vous avez indiqué, monsieur le ministre, que 400 000 emplois avaient été créés ou sauvegardés par le plan de relance. Si ces chiffres sont exacts, ce résultat, certes insuffisant pour enrayer la progression du chômage, est néanmoins tout à fait significatif et le plan a joué son rôle d'amortisseur social.

Après avoir détaillé la méthodologie employée pour établir ce chiffrage, vous aviez indiqué que celui-ci était « solide, prudent et transparent ».

De fait, les ratios utilisés par certaines professions permettent d'expliquer clairement comment a été obtenu ce chiffrage. Par exemple, dans le domaine des travaux publics, l'investissement de 1 million d'euros permet de créer 8 emplois sur une année. La construction d'un logement, quant à elle, permet de créer 1,2 emploi, tandis que la rénovation d'un logement, grâce aux 55 000 euros de dépenses qu'elle entraîne en moyenne, permet de créer 1 emploi.

Si l'on prend en considération les investissements réalisés par les pouvoirs publics, nous pouvons expliquer la création ou la sauvegarde d'environ 250 000 emplois, chiffre qui peut être porté à 280 000 en y ajoutant les investissements réalisés par les entreprises publiques au cours de la période 2009-2010.

En revanche, je m'interroge sur la différence entre le chiffre de 400 000 emplois que vous avez annoncé et ce chiffre de 280 000 emplois, qui, lui, me paraît totalement avéré. Monsieur le ministre, pourriez-vous nous indiquer quels ont été les effets, en termes de création ou de sauvegarde d'emplois, des mesures plus spécifiques telles que, par exemple, la participation supplémentaire de l'État à la couverture du chômage partiel ou les contrats aidés? En effet, vous n'avez donné aucun détail sur l'effet de ces mesures, lesquelles figuraient dans le plan de relance.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Patrick Devedjian, ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance.** Monsieur le sénateur, vous avez parfaitement expliqué comment nous sommes parvenus à établir ce chiffre de 280 000 emplois créés ou sauvegardés. Par conséquent, si j'ai bien écouté votre question, je vous « dois » donc 120 000 emplois.

Comment parvient-on à ce chiffre? D'abord, les mesures en faveur de la trésorerie des entreprises ou en faveur du secteur automobile ont contribué également à sauver des emplois. Ainsi, 18 000 à 25 000 emplois ont pu être sauvés grâce à des mesures fiscales telles que la mensualisation du remboursement de la TVA ou le remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche.

Au moins 30 000 emplois peuvent être portés au crédit des mesures Oséo du plan de relance et entre 24 000 et 33 000 emplois au crédit de la prime à la casse.

En revanche, je conviens que nombre des mesures en faveur de la politique de l'emploi qui ont été mises en œuvre dans le cadre du FISO, le fonds d'investissement social, ne se prêtent guère à une estimation. Mais, en considérant le nombre d'heures d'activité partielle et la durée de travail d'un salarié, on peut fixer un ordre de grandeur et estimer que 70 000 équivalents temps plein ont été sauvegardés grâce au développement de l'activité partielle. En outre, les 80 000 contrats aidés supplémentaires mis en place au second semestre de 2009, à savoir les CIE jeune, les contrats initiative emploi, et les CAE passerelle, les contrats d'accompagnement dans l'emploi, réservés aux jeunes sans expérience, ont permis la création nette de 25 000 à 30 000 emplois en 2009, déduction faite des effets d'aubaine. Le plan de relance a ainsi contribué à la création nette de 45 000 emplois.

Je pourrais aussi citer les mesures en faveur de l'alternance. En revanche, compte tenu des effets d'aubaine, le bénéfice des mesures « zéro charge » est difficile à évaluer.

**M. le président.** La parole est à M. François Zocchetto, pour la réplique.

**M. François Zocchetto.** Monsieur le ministre, je vous remercie de ces précisions. Nous espérons tous, ici, que ces mesures auront un effet pérenne et qu'elles ne produiront aucun contre-effet dans les mois qui viennent. En tout cas, c'est le vœu que je forme.

**M. le président.** La parole est à Mme Françoise Laborde.

**Mme Françoise Laborde.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, voilà un an, dans un contexte de crise financière et de récession économique tendues, le Parlement votait le plan de relance proposé par le Gouvernement. Il s'agissait alors de redonner un nouveau souffle aux investissements, en berne depuis l'automne 2008, afin que les emplois liés à certains secteurs industriels ne soient pas sacrifiés sur l'autel de l'éclatement de la bulle financière et des excès de la spéculation internationale.

Alors que les banques ne remplissaient plus leur rôle à l'égard des entreprises et des ménages, il était urgent de ne pas laisser sombrer dans le chaos les fleurons de l'industrie française, notamment l'ensemble des sous-traitants des secteurs de l'automobile et de l'aéronautique.

Pour ce faire, un certain nombre de mesures avaient été votées, mesures au demeurant parfois plus symboliques que pratiques, comme les prêts exceptionnels consentis aux constructeurs ou la mise en place d'un accompagnement social des ménages les plus fragilisés par la crise.

Aujourd'hui, en dépit des efforts de la nation pour maintenir sur notre territoire les entreprises et leurs emplois, un constructeur automobile, qui produit 25 % de ses voitures en France et dont l'État est actionnaire à hauteur de 15 %, annonçait récemment son intention de délocaliser certains sites de production en Turquie.

Bien que ce constructeur soit revenu sur sa décision après moult négociations, la première posture nous rappelle néanmoins la nécessité d'assortir toute aide financière d'une exigence de réciprocité.

En outre, la sous-traitance automobile est soumise aux pires vicissitudes et est confrontée à une situation désastreuse. Pour les sous-traitants, l'année 2009 a été une année de production sinusoïdale. Les conséquences pour l'emploi ont été parfois catastrophiques.

Monsieur le ministre, ma question est donc la suivante : entendez-vous utiliser le plan de relance comme un levier pour empêcher certaines industries de continuer à mettre en danger nos emplois par leurs stratégies incessantes de délocalisation d'activités ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Patrick Devedjian, ministre.** Madame le sénateur, vous avez évoqué quelques-unes des nombreuses mesures spécifiques dont a bénéficié le secteur automobile. Aussi, je n'y reviendrai pas, me contentant simplement de signaler que, parmi celles-ci, la prime à la casse, la plus visible et la plus emblématique, a produit de réels résultats.

Comment peut-on se prémunir contre les délocalisations ? Cela passe par l'exigence de contreparties. Vous observerez que, en 2009, le secteur automobile n'a connu aucun plan social et que les activités de recherche et développement ont été maintenues. Pendant la durée du prêt participatif, nous n'avons enregistré aucune fermeture de sites d'assemblage. (*Mme Annie David s'exclame.*) Les équipementiers et les sous-traitants, quant à eux, ont largement bénéficié du plan de relance avec la prime à la casse, les prêts consentis aux constructeurs (*Mme Annie David s'exclame de nouveau.*), le dispositif d'activité partielle et le fonds de modernisation des équipementiers automobiles.

Le Gouvernement, en sa qualité d'actionnaire de l'entreprise que vous avez évoquée a obtenu que Renault soit prioritaire pour la production de la future Clio IV et, en particulier, que le site de Flins soit affecté en priorité à l'approvisionnement du marché français.

Au final, d'une part, le Gouvernement a mis en place toute une série de mesures qui répondent directement au souci que vous avez exprimé, d'autre part, l'État joue pleinement son rôle d'actionnaire.

**M. Jean-Jacques Mirassou.** Et Molex ?

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Et la Commission européenne ?

**M. Patrick Devedjian, ministre.** Elle a accepté le plan !

**M. le président.** La parole est à Mme Françoise Laborde, pour la réplique.

**Mme Françoise Laborde.** Je voudrais aussi rappeler la situation des entreprises Molex et Freescale, bien connues en Haute-Garonne. Les sous-traitants, en particulier ceux de l'automobile, mais bien d'autres encore, sont très touchés. Enfin, comment ne pas évoquer les difficultés rencontrées notamment par les pôles pharmaceutiques, singulièrement Sanofi-Aventis ?

Les milliards d'euros du plan de relance doivent servir à créer des emplois et non pas seulement à en sauver !

**M. Daniel Raoul.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Alain Chatillon.

**M. Alain Chatillon.** Monsieur le ministre, je ne reviendrai pas sur ce qu'a dit à l'instant ma collègue sur Renault. Avant de poser mes questions, je tiens à saluer ce plan de relance, qui me paraît bien construit, cohérent et anticipateur par rapport à ce qu'ont fait d'autres pays.

**M. Daniel Raoul.** N'en jetez plus ! (*Sourires.*)

**M. Alain Chatillon.** Aussi, il convient de féliciter le Président de la République et le Gouvernement.

Quels moyens de coercition avez-vous prévus pour que les industriels de l'aéronautique, en particulier, mais aussi ceux de l'automobile tiennent leurs engagements ?

Les constructeurs automobiles se sont-ils engagés, contractuellement, à maintenir leurs emplois en France en échange des fonds qui leur ont été avancés, prêtés ou donnés ?

Le secteur de l'aéronautique, quant à lui, traverse aujourd'hui une grave crise, qui nécessite une intervention de l'État, à l'instar de ce que s'apprête à faire l'État allemand. On ne sait plus trop si l'on est dans une logique financière ou dans une logique industrielle. La réalisation de l'A400 M rencontre de grandes difficultés qui nécessitent des décisions dans les semaines à venir. À cet égard, j'espère que le Gouvernement ne restera pas inactif.

Je voudrais maintenant évoquer la situation des PME, dont la trésorerie souffre actuellement. Le Gouvernement a distribué d'importantes aides aux banques, aides qu'elles ont remboursées pour moitié à ce jour. Même si ces avances sont productives d'intérêts, nous souhaiterions que nos PME et nos TPE puissent en profiter. Or cela ne semble pas être toujours le cas et je ne souhaite pas que le Gouvernement aille jusqu'à prononcer des arbitrages. Oséo a réalisé un travail considérable, mais il faut donner une impulsion, il faut organiser des réunions de concertation avec les banques et leur demander véritablement de donner les moyens à nos PME, notamment les entreprises de sous-traitance, et singulièrement en Haute-Garonne, de sortir de la crise.

**M. le président.** Veuillez conclure, mon cher collègue.

**M. Alain Chatillon.** Les PME ont été confrontées à la crise un an après que celle-ci a éclaté. Aussi, monsieur le ministre, après ce grand choc, comment entendez-vous les aider dans le cadre du plan de relance ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Patrick Devedjian, ministre.** Monsieur le sénateur, il m'est difficile, dans les deux minutes qui me sont imparties, de répondre à l'ensemble de vos préoccupations. Je traiterai donc principalement des PME.

Je vous rappelle que, s'agissant d'Oséo, 16 600 entreprises, des PME en majorité, ont été aidées, ce qui représente 3,75 milliards d'euros d'encours de prêts garantis, et que 50 % des entreprises aidées ont été sauvées de la faillite. Ce sont donc 30 000 emplois qui ont ainsi pu être sauvegardés dans les PME.

Pour l'année 2010, le dispositif est prorogé. Grâce à Oséo, l'encours des prêts devrait atteindre 2,4 milliards d'euros.

Vous affirmez, à juste raison, que les banques ont été finalement assez timides dans le soutien aux PME. C'est tout à fait exact, et ce en dépit des engagements qu'elles avaient pris et malgré le soutien de l'État. Toutefois, il faut aussi considérer une contradiction que, bien souvent, l'on ne voit pas.

Selon les régulateurs internationaux, la crise est née parce que les banques avaient été trop laxistes dans la distribution de crédits. On leur a donc enjoint de respecter rigoureusement le rapport entre capitaux propres et volume de crédits consentis.

Or la crise a également détruit des actifs financiers et le volume des capitaux propres des établissements financiers a diminué en conséquence. Il en est malheureusement résulté une réduction du volume des encours de prêts distribués par les banques, à la demande aussi des régulateurs.

Nous sommes pris dans cette contradiction : nous demandons tout à la fois davantage de crédits pour les entreprises et le respect d'un rapport strict entre capitaux propres et volume de crédits.

**M. le président.** La parole est à M. Alain Chatillon, pour la réplique.

**M. Alain Chatillon.** Il est vrai que l'on a demandé aux banques de remonter à 8 % leur taux de fonds propres, mais encore faut-il qu'elles en aient les moyens.

Monsieur le ministre, je ne pense pas que les difficultés du secteur bancaire soient dues aux PME. Il faut, me semble-t-il, en chercher l'origine dans les emplois que je qualifierai de « toxiques ».

L'État doit aujourd'hui inciter fortement les banquiers à faire un effort particulier en faveur des PME. Selon les statistiques officielles, le *gap*, l'écart dans les marges d'autofinancement est aujourd'hui de 120 milliards d'euros entre les entreprises françaises et allemandes, soit 44 % sur le PIB des entreprises en France, contre 36 % en Allemagne. Les disparités malheureusement constatées, en termes d'efficacité, notamment dans la conquête des marchés étrangers, résultent essentiellement des charges sociales et fiscales, question qu'il faudra trancher un jour.

Veillons donc sur nos PME, car ce sont elles, et non les grandes entreprises, qui créent des emplois.

**M. Jacques Blanc.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Martial Bourquin.

**M. Martial Bourquin.** Monsieur le ministre, notre pays n'avait pas connu un tel record d'immatriculations depuis 1983.

Le Gouvernement a accordé un prêt de 6 milliards d'euros à nos deux principaux constructeurs automobiles, mais la situation est très contrastée : les grands constructeurs se portent à peu près bien mais, dans le même temps, les plans de départs volontaires se multiplient. Comme le soulignait Mme Laborde, on constate une tendance lourde à la désindustrialisation du pays, qui a été encouragée par la vente de véhicules produits majoritairement à l'étranger.

En effet, les deux grands constructeurs ont implanté, notamment en Europe de l'Est, des usines surdimensionnées. Or des voitures comme la 106 ou la 107, qui appartiennent à la catégorie de modèles que les Français achètent en cette période de crise, sont fabriquées dans ces pays. Et, aujourd'hui, nous sommes confrontés au déficit abyssal de notre commerce extérieur.

En octobre dernier, je dénonçais ici même l'engagement du Fonds stratégique d'investissement, le FSI, dans l'équipementier automobile Trèves, qui poursuit la délocalisation de ses activités au Maroc.

La semaine dernière, nous avons assisté à tout un débat entre M. Carlos Ghosn et le Gouvernement pour savoir si la construction de la nouvelle Clio serait effectivement délocalisée en Turquie. Monsieur le ministre, mes chers collègues, quand une multinationale comme Renault décide de délocaliser, elle le fait : elle va jusqu'au bout.

On le voit, en matière d'aides aux constructeurs automobiles, qu'il s'agisse d'avantages de TVA ou de prêts, la difficulté tient à l'absence de réel pacte automobile et au fait que la relocalisation ne figure pas dans le projet industriel. On prête à guichet ouvert, mais, à l'heure des comptes, on constate que les emplois ne sont pas là et que les délocalisations continuent.

On nous affirme que la voiture électrique de Renault, la Zoé, sera fabriquée en France, mais la construction de la Clio sera délocalisée.

**M. le président.** Veuillez conclure, monsieur Bourquin.

**M. Martial Bourquin.** Monsieur le ministre, je vous le demande, il faut dorénavant que tout euro prêté aux entreprises fasse l'objet de contreparties réelles. Aujourd'hui, ce n'est que du vent, les entreprises font ce qu'elles veulent, elles vous dictent votre politique industrielle. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Patrick Devedjian, ministre.** Le problème est tout de même un peu plus compliqué, monsieur le sénateur !

D'abord, je veux rappeler que la prime à la casse a rencontré un très grand succès : elle a concerné 600 000 véhicules, les deux tiers au profit des constructeurs français.

Ce que vous dites sur les délocalisations est exact, mais, sans le plan du Gouvernement, l'industrie automobile française se serait totalement effondrée, faute d'acheteurs.

Comme je l'ai indiqué tout à l'heure en réponse à M. Zocchetto, le plan du Gouvernement a permis la sauvegarde de 24 000 à 33 000 emplois. Vous me rétorquerez sans doute que ce nombre est insuffisant. Certes, mais il est déjà important.

J'ajoute qu'un constructeur qui veut vendre sur un marché étranger doit souvent s'installer dans le pays considéré. Je mets donc un petit bémol aux propos habituels sur les délocalisations.

En outre, lorsqu'un constructeur français est installé à l'étranger, il fait souvent appel - dans une mesure moindre que si l'usine était en France, je le concède -, à la fourniture de pièces, d'éléments d'assemblages produits en France. Ainsi, une voiture française assemblée en Slovénie ou en Roumanie intègre de l'ordre de 20 % de pièces ou d'éléments de construction fabriqués en France.

Les choses ne sont donc pas aussi simples qu'elles le paraissent, monsieur le sénateur.

En tout état de cause, le choix qui se présentait au Gouvernement n'était pas d'exiger pour tout euro prêté une contrepartie : c'est l'industrie française qui était menacée dans sa survie ; il fallait la sauvegarder, et c'est ce que nous avons fait.

**M. Jean-Jacques Mirassou.** Et Molex ?

**M. le président.** La parole est à M. Martial Bourquin, pour la réplique.

**M. Martial Bourquin.** Monsieur le ministre, j'ai parlé de la délocalisation de la construction de la nouvelle Clio en Turquie.

Plus généralement, les contreparties constituent un aspect fondamental du problème. Lorsque l'État accorde un prêt, il le fait avec l'argent des contribuables, avec le produit de la TVA.

Il fallait, je ne le conteste pas, aider l'industrie automobile. Mais, lorsque l'argent des contribuables est dépensé aussi massivement, il est impératif d'exiger des contreparties, notamment pour ce qui est des délocalisations.

Or, monsieur le ministre, je sens gonfler un vent de délocalisations. Lors des états généraux de l'industrie automobile, M. Carlos Ghosn a déclaré que, si la taxe professionnelle était supprimée, il n'y aurait plus de délocalisations. Or la taxe professionnelle a été supprimée cette année, et les délocalisations continuent !

Certaines personnes ne se conduisent pas comme elles le devraient dans notre société.

**M. le président.** Veuillez conclure, monsieur Bourquin.

**M. Martial Bourquin.** Dans le bassin d'emploi où je vis, le chômage touche 13 % de la population. Pourtant, l'année dernière, les ventes automobiles ont explosé. Il y a là un paradoxe sur lequel il faudra se pencher pour changer en profondeur nos façons de faire et de nous comporter envers les groupes automobiles.

**M. le président.** La parole est à M. Thierry Foucaud.

**M. Thierry Foucaud.** Monsieur le ministre, en apprenant que Renault envisageait de produire sa nouvelle Clio non pas à Flins, mais en Turquie, le Président de la République et le Gouvernement ont multiplié les déclarations indignées. La suite fut une opération de communication, ou plutôt d'esbroufe. Si en effet le Président de la République a convoqué le président-directeur général de Renault c'est, dans les faits, pour lui donner l'autorisation de délocaliser en Turquie une partie de la production de la nouvelle Clio, qui devait démarrer en 2013 dans les usines de Flins.

Pourtant, comme vient de le rappeler M. Bourquin, l'État a engagé 6,65 milliards d'euros pour sauver l'industrie automobile, dont la moitié pour Renault, et l'on dénombrait 550 000 primes à la casse en décembre.

Monsieur le ministre, vous n'avez rien entrepris pour éviter la délocalisation, que ce soit en Espagne, en Slovaquie ou en Turquie, de la construction des trois principaux modèles actuels, soit 400 000 véhicules en 2009. Même si, comme vous l'avez indiqué, 20 % des pièces composant les véhicules assemblés à l'étranger sont fabriquées en France, on peut considérer que 320 000 véhicules sont construits à l'étranger. Et Renault détient un record en matière de délocalisations puisque seulement 25 % de ses voitures sont produites en France.

**M. le président.** Il vous reste vingt-cinq secondes, mon cher collègue.

**M. Thierry Foucaud.** Ce sont les politiques menées par le gouvernement auquel vous appartenez qui rendent possibles ces délocalisations. L'absence de contreparties contraignantes en échange des aides accordées au secteur automobile entraîne des dérives similaires à celles que l'on a connues dans le secteur bancaire.

Les acteurs économiques ne respectent pas leurs engagements.

**M. le président.** Veuillez conclure, monsieur Foucaud.

**M. Thierry Foucaud.** Monsieur le ministre, allez-vous enfin conditionner les aides publiques aux entreprises à l'obligation de ne pas licencier et demander le remboursement des aides en cas de non-respect des engagements pris ? Quelles mesures entendez-vous prendre pour lutter contre les délocalisations, qui pèsent lourdement sur l'industrie française ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Patrick Devedjian, ministre.** Monsieur le sénateur, d'abord, il est injuste de prétendre que les délocalisations sont le fait du présent gouvernement. Il s'agit d'un phénomène mondial. Les délocalisations existaient déjà sous les gouvernements de gauche, qui ne les a pas plus empêchées que le gouvernement actuel.

**M. Jean-Jacques Mirassou.** Vous les avez accélérées !

**M. Patrick Devedjian, ministre.** Mais bien sûr !

**M. Martial Bourquin.** On n'a jamais distribué autant d'argent !

**M. Patrick Devedjian, ministre.** En revanche, et, sur ce point, votre raisonnement peut avoir une certaine consistance, dès lors que l'on aide les entrepreneurs, il faut exiger un effet de retour.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les prêts qui ont été consentis aux constructeurs automobiles étaient assortis de l'obligation – le Gouvernement veille à son respect – de maintenir l'emploi sur le territoire national.

Renault n'a pas attendu ce gouvernement pour aller construire des usines en Turquie ni, d'ailleurs, pour installer sa holding aux Pays-Bas, et je vous invite à vérifier à quelle date et sous quel Président de la République s'est faite l'opération...

**M. Alain Gournac.** Eh oui !

**M. Patrick Devedjian, ministre.** Nous vivons dans un monde économique de libre circulation des biens et des marchandises. On ne peut pas empêcher une entreprise de s'installer à l'étranger.

**Mme Annie David.** Ce n'est pas la question !

**M. Patrick Devedjian, ministre.** Si nous voulions le faire, si nous prenions des mesures coercitives, comme on nous en réclame parfois, nous risquerions de voir les entreprises se développer à l'étranger et laisser dépérir leurs activités sur le territoire national.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Il faut conditionner l'aide publique à la non-délocalisation !

**M. Patrick Devedjian, ministre.** La vraie solution est de rendre notre territoire plus attractif. Il faut, dans un monde de compétition, une parité européenne en matière de charges fiscales et sociales. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*) C'est dans cet objectif que le Gouvernement a élaboré la réforme de la taxe professionnelle, qui a permis d'alléger de 12 milliards d'euros les charges des entreprises.

**M. Martial Bourquin.** Elles délocalisent quand même !

**M. le président.** La parole est à M. Thierry Foucaud, pour la réplique.

**M. Thierry Foucaud.** Il est facile de parler du passé pour éviter de construire l'avenir ! (*Sourires sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste. - Exclamations sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.*)

L'année dernière, le Président de la République avait déclaré qu'il n'y aurait pas de chèque en blanc et que le Gouvernement attendait des contreparties sur le maintien en France de l'activité, des emplois et des commandes.

**Mme Annie David.** Il y veille !

**M. Thierry Foucaud.** Force est de constater que les mesures prises n'ont pas atteint leur but.

Monsieur le ministre, aujourd'hui comme hier, votre discours se veut rassurant, mais il ne nous satisfait pas. L'argent qui a été octroyé à Renault et à Peugeot, qui fabrique également les deux tiers de sa production à l'étranger, c'est l'argent des contribuables, et il sert surtout les actionnaires !

Ainsi, l'an dernier, 1 % seulement du dividende distribué aux actionnaires aurait permis de payer les salariés qui ont été mis au chômage technique. Cet exemple vaut plus que toute une démonstration ! (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. François-Noël Buffet.

**M. François-Noël Buffet.** L'emploi a été inscrit au cœur du plan de relance, monsieur le ministre (*Exclamations ironiques sur les travées du groupe CRC-SPG*), mais la lutte contre le chômage dépend d'abord de la santé de toutes nos entreprises, singulièrement celle de nos PME et de nos PMI, comme on vient de le rappeler.

Le choix qui a été fait de privilégier, dans le plan de relance, l'investissement plutôt que la consommation donne aujourd'hui des résultats positifs.

En 2009, nos entreprises ont subi le ralentissement du crédit. Nombre d'entre elles ont connu des difficultés de trésorerie, comme j'ai pu le constater dans les régions Rhône-Alpes ou Bourgogne, au cours de la mission que vous m'aviez confiée, monsieur le ministre.

Dès le début de la crise, le Gouvernement a pris les mesures qui s'imposaient, en augmentant les avances sur marchés publics, en adoptant des dispositions fiscales favorables, comme la mensualisation du remboursement de la TVA ou le remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche, ou encore en renforçant substantiellement les moyens d'Oséo.

Oséo, en 2009, a joué un rôle essentiel, notamment grâce au dispositif de garantie des prêts bancaires à court terme et à moyen terme, qui a permis à notre tissu économique de faire face aux difficultés rencontrées en termes tant de carnet de commandes que de trésorerie.

Si nous n'en sommes pas encore à l'heure du bilan, monsieur le ministre, puisque votre action va bien évidemment se poursuivre, pouvez-vous d'ores et déjà dresser un état des lieux des mesures mises en œuvre par Oséo en 2009, notamment les effets positifs qu'elles ont eus sur l'emploi, et tracer des perspectives pour 2010 ?

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Le premier bilan n'est pas bon !

**M. François-Noël Buffet.** Si aucun crédit nouveau n'a été inscrit en loi de finances pour 2010 au titre de la mission « Plan de relance de l'économie », la prolongation de ces actions a en revanche été annoncée, ce qui semble évidemment opportun. Pouvez-vous, sur ces points, nous donner des précisions, monsieur le ministre ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Patrick Devedjian, ministre.** Tout d'abord, en ce qui concerne le plan de relance, je voudrais simplement rappeler quelques chiffres, monsieur le sénateur, pour remettre en quelque sorte les pendules à l'heure.

En effet, le Président de la République a fait le choix de l'investissement, et les résultats sont au rendez-vous.

En 2009, alors que la récession touchait le monde entier, la France a plutôt mieux résisté que ses voisins, avec moins 2,2 %, contre moins 5 % en Allemagne, moins 4,6 % en Grande-Bretagne – alors même que ce pays avait fait le choix d'un soutien à la consommation, solution prônée ici par l'opposition – et une moyenne européenne de moins 4 %.

**M. Jean-Pierre Bel.** Vous oubliez notre déficit !

**Mme Nicole Bricq.** Oui, et le déficit ?

**M. Patrick Devedjian, ministre.** Ces chiffres illustrent l'efficacité de la politique choisie.

Au sein du dispositif, Oséo a joué un rôle capital, en aidant près de 17 000 entreprises et en garantissant 3,75 milliards d'euros d'encours de prêts. L'intervention d'Oséo a eu un impact sur l'emploi dans 80 % des entreprises aidées et, couplée à l'action du médiateur du crédit et des commissions préfectorales qui ont été instituées, sans oublier les mesures tendant à soulager les trésoreries, elle a notamment permis de sauvegarder 30 000 emplois dans les PME.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** En ce qui concerne le nombre de chômeurs, on bat tous les records !

**M. Guy Fischer.** On attend de 500 000 à un million de chômeurs supplémentaires en 2010 !

**M. Patrick Devedjian, ministre.** Le dispositif Oséo est maintenu en 2010, avec 2,4 milliards d'euros d'encours de crédits, ce qui permettra de prolonger le soutien aux PME.

Je partage en la matière l'avis de M. Chatillon : les emplois sont d'abord créés par les PME, d'où le ciblage du dispositif gouvernemental sur ces entreprises.

**M. le président.** La parole est à M. François-Noël Buffet, pour la réplique.

**M. François-Noël Buffet.** Les résultats obtenus aujourd'hui montrent à l'évidence la pertinence des choix effectués. Je peux témoigner que, sur le terrain, le monde de l'entreprise, notamment celui des PME-PMI, a tenu, à l'occasion des vœux, à souligner la qualité du travail accompli par Oséo, par le médiateur du crédit et par ses représentants dans les départements, ainsi que le rôle des préfets. (*M. Alain Gournac marque son approbation.*)

La grande qualité des différentes mesures contenues dans ce plan explique sans doute le moindre niveau de notre récession. En effet, aux 26 milliards d'euros initialement investis, il faut ajouter l'ensemble des moyens financiers et sociaux, ainsi que les aides, notamment celles qui sont destinées au secteur automobile français, ce qui porte l'effort consolidé à 80 milliards d'euros.

Je voudrais donc, aujourd'hui, saluer l'action du Gouvernement, et singulièrement la vôtre, monsieur le ministre. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Claude Jeannerot.

**M. Claude Jeannerot.** Vous présentez, monsieur le ministre, un premier bilan intermédiaire du plan de relance. Naturellement, je ne conteste pas les chiffres que vous avancez. Mais

ne faut-il pas, comme premier juge de paix, se référer aux indicateurs économiques ? Or ces indicateurs ne sont pas bons.

La situation sur le front de l'emploi continue, vous le savez, de se dégrader. L'INSEE nous annonce un taux de chômage à deux chiffres pour le deuxième semestre 2010, et je voudrais attirer votre attention sur deux éléments qualitatifs de cette situation de l'emploi.

Le premier, c'est la forte poussée du chômage des moins de vingt-cinq ans, qui constitue, dans notre pays, un problème spécifique. Le second, c'est le million de chômeurs de longue durée qui, selon Pôle emploi, arrivent en fin de droits. Près de 600 000 d'entre eux n'auront en principe droit à aucune indemnité, ce qui pose, vous l'imaginez, un problème social d'une particulière gravité.

Monsieur le ministre, dans ce contexte de crise qui persiste, ne pensez-vous pas qu'il est encore temps de renforcer et de diversifier les ambitions de ce plan de relance ?

Je vous propose à cet égard trois pistes d'action.

Premièrement, ne conviendrait-il pas d'élaborer de nouveaux projets, qui prendraient en compte la situation spécifique des régions ? Ma région, la Franche-Comté, a ainsi connu une dégradation de plus de 40 % du nombre de ses demandeurs d'emploi, alors qu'elle accuse déjà un fort retard en termes d'équipements publics. Dans mon département, le plan de modernisation des itinéraires est loin de répondre aux besoins.

**M. le président.** Veuillez conclure, mon cher collègue, il ne vous reste que quinze secondes.

**M. Claude Jeannerot.** Deuxièmement, pourquoi ne pas mettre en place un plan d'action spécifique en direction des jeunes ?

Troisièmement, quelles mesures comptez-vous prendre en direction de ces chômeurs en fin de droits, qu'il faudrait naturellement intégrer dans un plan de relance ? (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Patrick Devedjian, ministre.** En effet, monsieur le sénateur, le monde entier est en crise, et il serait évidemment inimaginable que notre pays n'en subisse pas également les conséquences.

En proposant des pistes supplémentaires pour améliorer encore la situation, vous faites preuve d'un esprit positif que je salue.

Je voudrais rappeler tout d'abord que le plan de relance a représenté, en 2009, un très gros effort de l'État, mais aussi des collectivités locales, qui ont déjà investi 54 milliards d'euros, et les dépenses vont s'étendre naturellement tout au long de l'année 2010. En effet, seule la moitié des paiements a été réalisée et, de surcroît, nous avons, si j'ose dire, rouvert le guichet, en permettant aux collectivités qui n'avaient pas, pour des raisons souvent légitimes, participé au plan de relance en 2009, de le faire en 2010.

**Mme Nicole Bricq.** C'est pour cela que vous vous apprêtez à tordre le cou aux collectivités locales !

**M. Patrick Devedjian, ministre.** Permettez-moi de vous dire que, localement, il s'agit d'un puissant adjuvant à l'action engagée par l'État.

Dans le même temps, les 1 200 chantiers du plan de relance de l'État continuent de produire leurs effets, et ce de manière équitable entre les régions. Le plan de relance est donc tout à fait équilibré à cet égard.

Quant aux mesures sociales à l'égard des jeunes, le FISO, le Fonds d'investissement social, produira 75 % de ses effets sur l'année 2010. Alors que nous avons fait le choix de concentrer 75 % des investissements sur l'année 2009, nous avons fait le choix inverse pour le plan social.

Enfin, en ce qui concerne les 600 000 demandeurs d'emploi en fin de droits, le Gouvernement a fixé un rendez-vous lors du sommet social qui doit se tenir, en présence du Président de la République, à la mi-février, et au cours duquel des mesures seront prises.

**Mme Nicole Bricq.** Mais il n'y a plus de sous !

**M. le président.** La parole est à M. Claude Jeannerot, pour la réplique.

**M. Claude Jeannerot.** Je vous remercie de votre réponse, monsieur le ministre.

J'aimerais néanmoins vous inviter à procéder à un examen de la situation économique et sociale région par région, pour mieux calibrer un certain nombre de mesures.

En raison de son retard considérable en matière d'équipements publics, le département du Doubs que je préside est l'un de ceux qui, dans la même strate, ont le plus investi au cours des dernières années. De plus, du fait de la situation du chômage de longue durée, nous allons devoir augmenter de 8 millions d'euros notre budget pour 2010, afin d'abonder les crédits destinés au financement du RSA. (*Mme Nicole Bricq marque son approbation.*) Ces millions d'euros, nous les prendrons exclusivement dans la poche des contribuables de mon département.

C'est pourquoi je sollicite, sur la base d'une véritable étude de la situation, territoire par territoire, un réexamen des mesures qu'il conviendrait de prendre, dans le cadre d'un partenariat bien compris avec l'État.

**M. le président.** Je constate qu'il nous reste du temps pour une huitième et dernière question.

La parole est à M. Philippe Darniche.

**M. Philippe Darniche.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je m'appuierai sur la situation économique préoccupante de mon département, la Vendée, pour vous alerter sur certains sujets.

En 2009, les indicateurs sont parlants, comme partout : 5 000 emplois perdus, un recul de 10 % du chiffre d'affaires global des entreprises, alors qu'il augmentait auparavant de 8 % par an.

Comme partout aussi, les secteurs économiques ont tous été touchés avec, en particulier, une nette décline pour les entreprises industrielles, dont le chiffre d'affaires a diminué de 20 %, le chiffre d'affaires de l'industrie nautique chutant de 50 % et celui du secteur des machines agricoles de 30 %. Seule l'industrie alimentaire limite les dégâts.

Le plan de relance a été globalement bénéfique pour nos entreprises et les enquêtes de conjoncture réalisées récemment par la Chambre de commerce et d'industrie de la Vendée démontrent un léger regain d'optimisme, à l'exception toutefois de la métallurgie, dont les carnets de commandes, qui ne

se remplissent plus, me poussent à vous demander quelles nouvelles mesures vous comptez prendre pour sauver ce secteur en grand danger.

Se pose, malgré Oséo, une autre difficulté majeure pour les entreprises : l'accès au crédit dont elles ont besoin pour investir et qui leur est souvent refusé par les organismes bancaires. Comment le leur faciliter ?

Un dernier problème évident a été tout récemment illustré par l'affaire Renault : comment maintenir la sous-traitance industrielle, notamment dans le domaine de l'automobile, dans une conjoncture économique où la tentation de délocaliser est très forte ?

Enfin, permettez-moi de faire allusion au secteur particulier de la pêche, primordial pour la Vendée : les quotas et les interdictions détruisent des centaines d'emplois dans ce secteur.

Cerise sur le gâteau, dans ce contexte économique difficile, le Gouvernement, pressé par Bruxelles, demande le remboursement avec intérêts des aides du Fonds de prévention des aléas de la pêche, mis en œuvre entre 2004 et 2006 : pour un petit chalutier, cela fait 100 000 euros à rembourser ! Quelles mesures proposez-vous, monsieur le ministre, pour sauver ce secteur économique très menacé ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Patrick Devedjian, ministre.** Monsieur le sénateur, d'abord, s'agissant de l'emploi, si la situation de la France, bien sûr, n'est pas satisfaisante, je me permets de relever que nous résistons tout de même beaucoup mieux que la plupart des autres pays.

De janvier 2008 à octobre 2009, si le nombre de chômeurs a crû, hélas ! de 35 % en France, il a augmenté de 48 % en Suède, de 106 % aux États-Unis, de 116 % au Danemark et de 120 % en Espagne.

Il faut croire que nous résistons mieux que les autres !

Ensuite, je voudrais rappeler les mesures structurelles pérennes pour tous les secteurs, mesures qui ont un effet important : le crédit d'impôt recherche, la suppression de la taxe professionnelle, la réduction des délais de paiement et les mesures de trésorerie.

Par ailleurs, les mesures du plan de relance sont prolongées en 2010 : le remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche, les mesures en faveur de la trésorerie des entreprises et les mesures en faveur de l'emploi, notamment le dispositif « zéro charges » pour les très petites entreprises, l'aide à l'embauche en alternance et toutes les mesures du FISO.

Pour le secteur de l'automobile, je citerai les prêts participatifs et les prêts aux filiales bancaires, qui sont toujours en cours, le plan de recherche et de soutien aux véhicules décarbonés, la prime à la casse, qui est également prolongée en 2010 et dont tout le monde reconnaît qu'elle a eu un effet très positif, les constructeurs français en ayant bénéficié bien plus fortement que les autres.

En ce qui concerne la pêche, je ne veux pas éluder le problème dans les quelques secondes qui me restent. Bruno Le Maire s'est emparé du dossier, qui comporte deux volets. Il s'agit, d'une part, du problème du gazole, pour lequel nous devons mettre en place une aide aux économies d'énergie et, d'autre part, du problème de la valeur ajoutée, qui nécessite une véritable restructuration de la filière.

C'est un chantier que le Gouvernement a ouvert avec Bruno Le Maire ; il ne sera pas aisé de l'achever, mais, au moins, nous l'avons ouvert !

**M. le président.** Monsieur le ministre, mes chers collègues, je vous remercie de la qualité de ces échanges.

Nous en avons terminé avec les questions cibles thématiques.

Avant d'aborder la suite de l'ordre du jour, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à dix-sept heures quarante-cinq, est reprise à dix-huit heures cinq, sous la présidence de Mme Monique Papon.)*

#### PRÉSIDENTE DE MME MONIQUE PAPON vice-présidente

**Mme la présidente.** La séance est reprise.

9

#### RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

#### SUITE DE LA DISCUSSION D'UN PROJET DE LOI

*(Texte de la commission)*

**Mme la présidente.** Nous reprenons la discussion du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Gérard Longuet.

**M. Daniel Raoul.** Ce n'est pas nécessaire ! *(Sourires.)*

**M. Gérard Longuet.** Tout au contraire, mon cher collègue !

Madame la présidente, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, je vais mettre fin à un suspense insoutenable...

Oui, monsieur le ministre, m'exprimant au nom du groupe de l'Union pour un mouvement populaire, je puis vous dire que nous soutenons votre projet de loi ! *(Ah ! sur les travées du groupe socialiste et de l'Union centriste.)*

**M. Daniel Raoul.** Cela commence bien !

**M. Gérard Longuet.** Nous soutenons votre projet de loi dans la rédaction retenue par la commission des lois qui était chargée de l'examiner.

Tout d'abord, je tiens à dire que nous vivons collectivement – je souhaite que l'immense majorité d'entre nous partagent ce sentiment ! – un vrai moment de bonheur. *(Exclamations sur les travées du groupe socialiste.)*

**Mme Christiane Demontès.** Non, monsieur le président Longuet !

**M. Gérard Longuet.** Lorsque l'on est sénateur, on a la passion des collectivités locales. Or nous sommes face à une nouvelle étape importante de la reconstruction des collectivités, que le Gouvernement a, très sagement, proposé d'étaler dans le temps, sans pour autant disperser la cohérence de ses éléments fondateurs.

**M. Daniel Raoul.** C'est vous qui le dites !

**M. Gérard Longuet.** En effet, et je le crois ! Je vais d'ailleurs vous démontrer qu'il en est bien ainsi.

Le Sénat a déjà adopté le projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, qui est l'expression même d'une volonté de réforme. En effet, il n'était pas nécessaire de voter cette concomitance si le Parlement n'avait pas la volonté de réformer. Mais une majorité en son sein s'est dégagée en ce sens.

Aujourd'hui, nous est présenté ce texte de structure, qui répond aux légitimes demandes de clarification et de remise en ordre que l'immense majorité de ceux qui ont la passion des collectivités locales adressaient au législateur.

Nous aurons ensuite à examiner un texte sur le mode de scrutin. J'aurai à cœur de répondre à certaines interrogations, notamment à celles de mon collègue Hervé Maurey, pour lequel j'ai la plus grande sympathie, mais dont je ne partage pas les conclusions en la matière. (*M. Nicolas About sourit.*)

Je terminerai ma présentation en évoquant un futur texte visant à clarifier les compétences des collectivités, dont le principe est ouvert par l'article 35 de ce projet de loi. Cet article met fin à un malentendu qu'il fallait dissiper au début de ce débat.

Nous vivons donc un vrai moment de bonheur tranquille, et avançons lentement, en disposant, surtout, de deux informations, l'une gouvernementale et l'autre politique, qui permettront à ce débat, dont nous savons qu'il sera long, d'être fructueux.

Le Gouvernement n'a pas déclaré la procédure accélérée sur ce texte, et il faut s'en réjouir.

**M. Daniel Raoul.** Encore heureux !

**Mme Jacqueline Gourault.** C'est quand même normal !

**M. Gérard Longuet.** L'UMP, qui souhaitait qu'il en soit ainsi, avait exprimé cette demande lors de ses journées parlementaires et l'avait réitérée à la veille de ce débat.

Les quatre lectures que nous aurons permettront au Sénat et à l'Assemblée nationale d'évaluer la situation, d'examiner précisément les dispositions pour, peut-être, à un moment ou à un autre, corriger celles dont nous n'aurions pas apprécié complètement la portée.

Mais le plus important encore fut l'intervention de M. le ministre, qui a fait preuve d'un esprit d'ouverture sur un certain nombre d'amendements, ce qui nous a permis d'engager un dialogue.

Je tiens, en cet instant, à exprimer le point de vue du groupe UMP, qui est animé du même esprit d'ouverture. Il n'est d'ailleurs pas certain qu'une unanimité se dégage nécessairement sur l'ensemble des dispositions, certains d'entre nous ayant des appréciations différentes. En notre qualité de parlementaires et avec l'expérience qui est la nôtre, nous avons bien l'intention de faire valoir nos différents points de vue, non pas au prix d'un désordre, mais parce que nous voulons réunir toutes les conditions du succès de la réforme des collectivités locales.

À propos des quatre objectifs évoqués par M. le ministre, j'aborderai ces débats politiques dont nous avons la responsabilité.

C'est notre honneur que de débattre entre nous, entre l'opposition et la majorité, naturellement, mais aussi entre le Sénat et le Gouvernement, et, parfois même, au sein de la majorité, ou au sein des groupes qui la composent ! Le débat est au cœur de la vie parlementaire. Pour ma part, je ne l'appréhende point ; au contraire, je m'en réjouis.

Permettez-moi maintenant d'exposer les positions majoritaires du groupe.

Tout d'abord, nous sommes favorables à la clarification des structures, avec la mise en œuvre d'un bloc communes-intercommunalité scellé par l'unité des élus communaux et d'un bloc départements-région consolidé par le futur élu commun, le conseiller territorial.

À cet égard, je rappelle que nombre de nos collègues, essentiellement, je dois le reconnaître, de l'opposition, préconisaient, il y a peu encore,...

**M. Jean-Jacques Hyst,** *président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.* Oui !

**M. Gérard Longuet.** ... l'élection directe au suffrage universel des exécutifs intercommunaux, ...

**M. Jean-Patrick Courtois,** *rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.* Oui !

**M. Gérard Longuet.** ... ce qui aurait été la manière radicale de sacrifier absolument la vie communale de base. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. Jean-Jacques Hyst,** *président de la commission des lois.* Tout à fait !

**M. Gérard Longuet.** On ne peut pas avoir un double discours et défendre les communes de base tout en proposant, pour l'intercommunalité, l'élection au suffrage universel direct, par voie séparée, des exécutifs intercommunaux.

**Mme Christiane Hummel.** Très bien !

**M. Gérard Longuet.** Le fléchage que vous proposez, monsieur le ministre, permet aux électeurs de choisir les élus intercommunaux, mais ne court-circuite pas les conseils municipaux, plaçant les élus de base que sont les maires dans une situation de responsabilité.

Le conseiller territorial est, je le pense profondément, la forte valeur ajoutée de ce texte.

Nous allons mettre fin à ce hiatus, à cette division, voire, parfois, à cette schizophrénie, qui aboutissait à ce que l'élu de proximité tout à fait estimable qu'était, depuis deux siècles, le conseiller général méconnaissait ce que faisait le conseiller régional, dont il faut bien reconnaître que l'assise et l'enracinement étaient insuffisants, du fait de la liste proportionnelle départementale.

**M. Jacques Blanc.** Tout à fait !

**M. Gérard Longuet.** Nous assistions à une compétition de niveaux entre les collectivités locales, chacune d'entre elles cherchant à donner à son élu des possibilités d'enracinement. Le conseiller territorial mettra fin à cette situation.

Notre collègue Hervé Maurey, ainsi que d'autres qui se sont exprimés en ce sens, aurait préféré que nous traitions à la fois de la création du conseiller territorial et de son mode de scrutin.

Pour ma part, j'estime que nous devons d'abord réfléchir à ce que doit être le conseiller territorial; les très nombreux amendements relatifs à son futur rôle nous éclaireront et nous permettront d'avoir ce débat.

Pour ce qui est, à partir de là, du mode de scrutin, les préoccupations que vous avez évoquées – efficacité, justice – sont parfaitement légitimes. Nous souhaitons tous des modes de scrutin justes et de nature à construire des majorités, afin que les territoires soient mieux représentés. Mais reconnaissons, cher collègue, que le sujet est d'une grande complexité. Bien prétentieux serait celui qui dirait, en cet instant, détenir la solution absolue!

Le Gouvernement nous proposera, non pas dans ce texte, mais au printemps, lors de l'examen d'un autre projet de loi, un mode de scrutin innovant qui présente des avantages, mais comporte aussi des inconvénients. Le groupe que j'ai l'honneur de présider souhaite approfondir cette question et se réjouit de ce que le Gouvernement nous en donne le temps, en ne fermant pas le débat dès aujourd'hui.

Je suggère d'ailleurs que l'ensemble des groupes attachés à la vie des collectivités locales mettent à profit ce laps de temps pour travailler dans l'esprit demandé par Hervé Maurey: justice, efficacité, représentativité des territoires et des convictions, parité.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Il faut tout recommencer, alors!

**M. Gérard Longuet.** Reconnaissons-le, concilier l'ensemble de ces exigences s'apparente à la quadrature du cercle. Voilà une raison supplémentaire de se donner du temps pour réfléchir à l'architecture principale du texte, en apportant des éclairages sur ce que doit être le conseiller territorial et en approfondissant la question du mode de scrutin.

Voilà pourquoi ne pas traiter ces questions en même temps, c'est tout simplement faire preuve de sagesse et permettre à la réforme d'ensemble des collectivités locales dont nous avons la vision globale d'atteindre sa pleine maturation.

Plus techniquement, concernant l'intercommunalité, le conflit se situe traditionnellement entre les préfets et les élus. Vous nous proposez, monsieur le ministre, une modification de la commission départementale de coopération intercommunale. Le groupe UMP se réjouit des amendements de la commission des lois visant à modifier la composition de la CDCI, pour faire en sorte que le rapport des forces avec les préfets soit mieux équilibré. Aussi soutiendrons-nous, monsieur le rapporteur, vos amendements.

Certes, je le rappelle, la loi Marcellin est, en apparence, quantitativement, un échec, mais elle n'a été mise en œuvre que pendant deux années, ...

**M. Jacques Blanc.** Bien sûr!

**M. Gérard Longuet.** ... celles qui ont immédiatement suivi sa promulgation.

**M. Bruno Sido.** En Haute-Marne!

**M. Jacques Blanc.** En Lozère, aussi!

**M. Gérard Longuet.** Dans la Meuse également, mes chers collègues. Ainsi, plus de 10 % des communes ont été regroupées alors, et la plupart de ces fusions ont perduré. Mais sans doute cette loi a-t-elle manqué de suivi!

Faut-il le rappeler, l'initiative revenait aux préfets. S'il y a donc un coupable ici, ce sont non pas les élus locaux, mais bel et bien les préfets et leurs ministres successifs, qui ont sans doute oublié de les inciter à mettre en œuvre cette loi! Mais je ne pousserai pas plus loin la malice... (*Sourires.*)

Quoi qu'il en soit, s'agissant du rapport des forces que j'évoquais, le groupe UMP soutient massivement les dispositions retenues par la commission des lois, afin d'aboutir rapidement à une carte complète et de faire en sorte que les rattachements ne soient pas autoritaires.

Concernant la constitution des exécutifs intercommunautaires, nous aurons un débat approfondi. J'ai cru percevoir, au sein de mon groupe, des points de vue différents, qui pourront sans doute se rapprocher lorsque nous examinerons plus en détail les différents amendements sur le sujet.

Pour l'heure, cependant, il faut bien reconnaître que la conjugaison des trois principes - représentation d'un élu au moins par commune, impossibilité pour une commune de disposer, à elle seule, de la majorité, proportionnalité pour les communes intermédiaires -, constitue un exercice redoutable!

M. Pierre Mauroy, qui a participé aux travaux du comité Balladur, nous a parlé des écarts de population existants dans la communauté urbaine de Lille. Il est évident que la stricte proportionnalité des communes intermédiaires n'est pas simple à organiser.

Après tout, il n'est pas déshonorant de remettre sur le métier ce difficile ouvrage, alors autant mettre à profit les longues heures que nous aurons à passer ensemble, puisque c'est bien ce qui nous attend, pour affiner ce dispositif. (*Très bien! et applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Merci de ces applaudissements, mes chers collègues, mais attendez: nous ne savons pas ce que nous voterons!

**M. Éric Doligé.** Mais cela nous fait plaisir! (*Sourires.*)

**M. Gérard Longuet.** Sur le troisième sujet, la métropole, j'exprimerai un point de vue qui n'est pas majoritaire au sein du groupe UMP et que je qualifierai même de dissident.

En effet, et je me tourne ici vers son président, je regrette le choix de la commission des lois. Mais, après tout, c'est sans doute le choix du réalisme!

Nous avons eu ce débat au sein du comité Balladur: tout le monde imagine que la France, qui est un pays centralisé, pourrait être polycéphale, et souhaite que des métropoles équilibrent l'Île-de-France. Mais, quand il faut accepter la discipline qui découle de la création d'un organe unitaire, chacun mesure combien le principe de l'autonomie communale s'y oppose!

Le baron Haussmann et Napoléon III appartiennent au passé. On ne fusionnera pas les communautés urbaines comme ils avaient annexé les communes de Vaugirard, d'Auteuil ou encore de Passy, par exemple. Par conséquent, monsieur le président de la commission des lois, il faudra adopter votre amendement, même si, à juste titre, M. Charles Guéné, au nom de la commission des finances, s'est efforcé de défendre le Gouvernement, qui, en la matière, avait plus d'ambition.

Mais qu'est-ce qui est préférable? Avoir de l'ambition et aucun engagement d'agir ou avoir des engagements d'agir permettant de cheminer, longuement peut-être, vers l'ambition affichée au départ par le Gouvernement?

Je terminerai par une réflexion sur l'article 35, qui est votre quatrième objectif, monsieur le ministre, et qui annonce la loi à venir sur la compétence.

À cet égard, je citerai certains de mes collègues, passionnés par leurs responsabilités, qui appartiennent, pour les uns, à mon groupe, je pense à M. Éric Doligé ou à M. Bruno Sido, et, pour d'autres, à la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, comme M. Bruno Retailleau ou encore M. Philippe Adnot.

À la vérité, il est impossible d'avoir des clauses de compétence générale réparties, fût-ce sur deux blocs, communaux et intercommunaux, d'une part, territorial avec départements et régions, d'autre part.

Mais l'expérience prouve - M. Philippe Adnot l'avait démontré avec talent, et d'autres auraient pu faire avec la même conviction -, que, souvent, les départements ont été des pionniers en matière de réponses à apporter aux questions qui se posaient à nos compatriotes et qui n'avaient pas été traitées par la loi ou l'exécutif national.

Il serait injuste de se priver de cette capacité d'initiatives d'expérimentations, et, à partir d'initiatives et d'expérimentations concluantes, d'une déclinaison nationale. La rédaction de l'article 35 montre très clairement que vous avez compris cela, monsieur le ministre, puisque vous prévoyez que les collectivités départementales et régionales exerceront les compétences que la loi leur donne. Cela me paraît être un minimum ! Au cas où, si rien n'est prévu, cela restera une possibilité. Je pense aux exemples qui ont été cités, en particulier le câblage, l'action économique, initiatives nouvelles qui pourront rester de la responsabilité des collectivités régionales ou départementales.

Dans l'immense majorité des cas, la clause de compétence générale pour les communes et les intercommunalités est - pardonnez-moi ! - une forme de vœu pieu, car elle ne peut fonctionner que grâce à la très grande solidarité des deux blocs que nous créons dans ce projet de loi.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Notre collègue dépasse largement son temps de parole !

**M. Gérard Longuet.** C'est particulièrement vrai si, comme la commission des lois nous le propose, nous ne retenons aucun plancher, position que je soutiens totalement, car la diversité du territoire national exige une certaine flexibilité dans les règles.

Mes chers collègues, voilà les raisons pour lesquelles, dans son ensemble, le groupe UMP votera naturellement cette proposition, dans un esprit de dialogue, d'ouverture et d'écoute.

Sur certains amendements, mes chers collègues, vous me pardonneriez par avance de proposer des suspensions de séance, afin de nous permettre de réfléchir et de nous adapter à des réalités que des membres de notre groupe, de la majorité et, sans doute, de l'opposition nous offriraient comme autant de chances d'améliorer ce texte.

Je pense, en particulier, à l'observation très pertinente sur le cumul des mandats. Ce n'est pas au cœur du sujet, mais, après tout, si nous pouvions régler cette question, nous serions fous de rater une telle occasion !

Tel est l'état d'esprit du groupe UMP, heureux de soutenir votre initiative, monsieur le ministre, heureux d'exercer pleinement des responsabilités libres. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Marie-France Beaufils. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG.*)

**Mme Marie-France Beaufils.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, le Gouvernement est face à une question délicate : comment faire la promotion d'une réforme quand on ne peut dire les réelles intentions qui la motivent ?

Le Gouvernement a choisi une solution « publicitaire », au sens où, pour promouvoir la création des conseillers territoriaux, il fait valoir que cette réforme sera « moderne », « économique » ou encore « simplificatrice »... Autant d'arguments qu'un conseil en marketing aurait pu tout à fait suggérer !

Reste que l'habillage est grossier, et le sujet trop grave et trop inquiétant pour que nous puissions nous en satisfaire.

Une telle réforme de notre système démocratique, qui entraîne des transformations institutionnelles et pulvérise l'actuelle gestion des territoires, ne peut être abordée par ce biais fallacieux.

Qu'y a-t-il donc de « moderne » dans l'instauration des conseillers territoriaux ? Voilà une réforme qui va donner pouvoir à des conseillers généraux, apparemment au détriment des conseillers régionaux. De surcroît, même si le débat n'a pas été tranché, l'élection pourrait être organisée au scrutin uninominal à un tour, un mode de scrutin archaïque, un curieux parangon de démocratie qui permettrait la victoire de représentants minoritaires...

Qu'est-ce que cela a de « moderne » ?

Or l'installation de ces nouveaux élus, rebaptisés conseillers territoriaux, en lieu et place des conseillers régionaux, repose sur un paradoxe, puisque la disparition très probable des départements apparaît en filigrane dans ce texte. Il est en effet clairement précisé dans l'exposé des motifs, « sur l'opportunité de la suppression des départements et de leur fusion avec les régions », que « cette perspective divise profondément ». Aussi la démarche du Gouvernement, pour lequel il s'agit de « rapprocher ces deux collectivités territoriales à travers un élu commun », se veut-elle différente.

Est-ce ainsi que la majorité actuelle espère reprendre en main la gestion des régions à l'horizon de 2014 ?

**M. Michel Mercier,** *ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.* En 2010 !

**Mme Marie-France Beaufils.** Selon le texte du Gouvernement, c'est bien 2014 !

La modernité semble, selon le Gouvernement, naître du recul de la démocratie.

Par ailleurs, en quoi cette réforme sera-t-elle « économique » ? En diminuant le nombre de représentants par deux, le Gouvernement prétend vouloir diminuer la dépense publique, mais y a-t-il un réel besoin de réaliser des économies sur les indemnités des élus locaux ? Ne faut-il pas, au contraire, renforcer leurs moyens et instaurer un véritable statut de l'élu ?

Par ailleurs, nous aimerions bien savoir quel serait le montant de ces économies. Le projet de loi précise que les départements et les régions continueraient d'être administrés par deux assemblées séparées, dont l'appellation et le fonctionnement ne seraient pas modifiés.

Les élus territoriaux auraient donc à gérer les actuelles compétences départementales, plus les compétences régionales, et cumuleraient les indemnités. Cela serait logique dans le principe, puisque cela représenterait une activité plus grande. Mais les nouveaux élus territoriaux devraient s'entourer d'un secrétariat à même de gérer les deux niveaux de compétence, donc plus important.

En somme, cette réforme ne permettrait aucune économie ; en revanche, elle contribuerait à une plus grande professionnalisation de ces élus et donc à un plus grand éloignement du terrain, du monde « réel ». Le statut de l'élu, tant attendu pour lutter, entre autres, contre ce risque, passerait aux oubliettes.

Enfin, en quoi cette réforme est-elle « simplificatrice » ?

Les deux niveaux départemental et régional, avant de fusionner dans un avenir proche, seraient administrés par une seule et même personne dont on ne sait quel échelon elle serait censée représenter. Agirait-elle pour le canton, qu'il faudrait délimiter à nouveau, ou pour la région ? Et cette personne serait désignée de façon arbitraire, selon un mode de scrutin ubuesque permettant l'élection de candidats minoritaires, donc non représentatifs de la volonté populaire.

En termes de simplicité, on a vu mieux !

Finalement, les motivations de cette réforme, c'est le chef de la majorité à l'Assemblée nationale, M. Copé, qui en parle le mieux. Face à la fronde d'une partie des élus UMP, ce dernier a expliqué, lors de ses vœux à la presse, que « différents scénarii » étaient encore à l'étude quant au mode de désignation des conseillers territoriaux et que l'idée d'un scrutin majoritaire à deux tours n'était pas totalement écartée tant qu'il n'y aurait pas de « possibilité de triangulaire ».

Voici donc la réelle feuille de route du Gouvernement, la question qu'il lui faut régler : comment faire pour que ces futurs élus gagnent les élections en étant minoritaires, sachant qu'une alliance de fait avec le Front national au second tour serait impopulaire ?

Autrement dit, réformons le système pour gagner dès le premier tour !

La « modernité », les « économies » et la « simplification » paraissent désormais bien loin, et le prix à payer de cette soif de pouvoir est très lourd pour la démocratie. En effet, le mode de scrutin pressenti conduit à une véritable régression en termes de représentativité.

Avec un scrutin uninominal à un tour pour 80 % des sièges, l'assemblée territoriale serait très majoritairement composée d'élus qui auraient rassemblé contre eux plus de la moitié des suffrages.

De plus, l'assemblée régionale serait constituée non plus d'élus émanant des vastes circonscriptions que sont les départements, mais d'élus représentants « leur » canton, renforçant ainsi le clientélisme, en dépit de l'intérêt général des régions et départements.

Quant à la parité, l'instauration des conseillers territoriaux signifierait l'arrêt de mort de la seule assemblée qui était presque paritaire, puisque, avec la suppression du scrutin de liste, disparaîtrait du même coup l'alternance homme/femme, sans aucune autre disposition pour la remplacer.

Enfin, cette réforme consacrerait un véritable recul en matière de lutte contre le cumul des mandats. Avec le système actuel, les parlementaires ne peuvent être à la fois conseiller général et conseiller régional. Or la réforme instaure

la fusion de ces mandats. Elle enfermerait donc un peu plus le pouvoir politique entre les mains de quelques-uns. Apparaîtrait ainsi le potentat local, siégeant dans tous les exécutifs locaux (*Approbatons sur les travées du groupe CRC-SPG*), commune et EPCI, département et région, un élu omnipotent, certes, omniscient, peut-être, mais omniprésent... difficilement ! (*Sourires sur les travées du groupe CRC-SPG*.)

Vous l'aurez compris, nous dénonçons avec vigueur le recul démocratique engagé par la création des conseillers territoriaux. Une plus grande concentration des pouvoirs dans les mains de quelques-uns, le recul de la représentativité et l'exclusion des femmes du champ politique local ne sont pas des concepts qui relèvent de la « modernité », contrairement à ce que vous prétendez !

Les habitants de nos communes, de nos départements et de nos régions n'ont rien à attendre de positif de vos projets. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Jacqueline Gourault.

**Mme Jacqueline Gourault.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, depuis le début de l'après-midi, nous entendons dire que nous entamons l'examen de la réforme des collectivités territoriales. J'avoue que, pour ma part, je n'ai nullement l'impression de commencer le débat !

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois.** C'est vrai !

**Mme Jacqueline Gourault.** En effet, nous planchons sur ce sujet depuis des mois maintenant !

J'ai apprécié, à cette occasion, d'avoir pu travailler dans le groupe présidé par M. Belot, que nous sommes tous très heureux de retrouver.

Beaucoup a également été fait au sein des associations d'élus, des groupes parlementaires, de nos formations politiques respectives. Nous avons, chacune et chacun, fourni un très gros travail.

Je ne veux pas non plus passer sous silence toutes les discussions qui ont eu lieu au plus haut niveau, c'est-à-dire avec le Premier ministre et même avec le Président de la République, puisque ce dernier a souhaité rencontrer, voilà quelques mois, les principaux responsables politiques pour leur parler de la réforme.

Dès cette époque, un certain nombre de responsables politiques ont, sinon posé des conditions, car ce n'est pas ainsi que l'on en use avec le Président de la République, du moins exprimé leurs préoccupations quant à la réforme et au projet de loi.

Tout cela pour rappeler que la discussion de ce texte est inscrite dans la durée et que nous ne découvrons pas aujourd'hui le projet de loi que nous nous apprêtons aujourd'hui à examiner.

En fait, la réforme territoriale a débuté dès le vote de la suppression de la taxe professionnelle, car que sont les collectivités territoriales sans le nerf de la guerre ? La création de la contribution économique territoriale ainsi que la nouvelle répartition des différents impôts entre collectivités auront naturellement des conséquences sur nos collectivités.

Je suis d'ailleurs assez d'accord avec notre collègue Hervé Maurey : on entend dire un peu n'importe quoi sur le terrain ! Certains élus de l'opposition crient en effet à la disparition des communes, mais c'est à tort, car elle ne figure pas dans le

projet de loi. Pour ma part, je désapprouve également ceux des élus de la majorité qui prétendent que les collectivités territoriales auront plus d'argent à la suite de la suppression de la taxe professionnelle. (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'esclaffe.*)

Chacun doit, sur le terrain, être raisonnable et mesurer ses propos. Le nouvel impôt économique est différent ; il ne pourra apporter aux collectivités locales la dynamique que permettait la taxe professionnelle. Peut-être une telle évolution était-elle nécessaire pour l'économie française, mais, quoi qu'il en soit, il faut avoir le courage de le dire, celle-ci affecte les ressources des collectivités territoriales et constitue l'une des étapes de la réforme qui les concerne.

Je regrette, comme la plupart des élus, d'ailleurs, que la question de la clarification des compétences ait été renvoyée à plus tard. M. Gérard Longuet vient d'évoquer ce point à l'instant. Pour ma part, je souhaite que les compétences des collectivités territoriales soient précisées, ce qui ne nuit pas, bien entendu, à la « capacité d'initiative » que nous avons défendue dans le rapport Belot, inventant par là même l'expression !

Selon moi, la clause de compétence générale est un faux débat. Une fois les différentes compétences clarifiées et la capacité d'initiative établie, tout sera bien en place.

Comme Jean Arthuis, qui ne cesse de le répéter, j'estime que la raréfaction des finances publiques régulera d'office les compétences des collectivités territoriales. Mon collègue pense donc certainement la même chose que moi de la suppression de la taxe professionnelle et du nouvel impôt !

J'évoquerai également ce qu'il est convenu d'appeler le « saucissonnage » de la réforme territoriale, lequel, je le dis depuis le début, me semble particulièrement gênant.

Je prendrai l'exemple du conseiller territorial, puisque j'appartiens à une famille politique – cela a été rappelé – qui avait proposé le rapprochement du département et de la région. Le fait de devoir voter séparément la loi électorale relative aux conseillers territoriaux, qui ne me satisfait d'ailleurs pas du tout, ...

**M. Bruno Sido.** Vous n'êtes pas la seule !

**Mme Jacqueline Gourault.** ... me gêne vraiment. Il est en effet particulièrement ennuyeux de devoir en quelque sorte signer un chèque en blanc

**M. Bruno Sido.** Rassurez-vous, ma chère collègue !

**Mme Jacqueline Gourault.** D'autant plus que, si la discussion de la réforme territoriale prise dans son ensemble commence avant les élections régionales, elle s'achèvera après.

**M. Gérard Longuet.** Avec le même Sénat !

**Mme Jacqueline Gourault.** Certes, mais, cher Gérard Longuet, permettez-moi de rappeler ce qui s'est passé, en 2004 – vous siégiez ici, moi aussi – lors du vote sur la compétence économique : à l'époque, seul de votre groupe, vous aviez été fidèle à vos convictions après les élections.

Je vous sais homme de convictions, et vous serez donc fidèle, après les prochaines élections régionales, à votre opposition au scrutin proportionnel. En ce qui me concerne, étant très attachée à l'introduction d'une part de proportionnelle, ...

**M. Jean-Jacques Hyest,** *président de la commission des lois.* Tout dépend de la taille de la part !

**Mme Jacqueline Gourault.** ... je m'inquiète de devoir voter d'abord le principe de la création du conseiller territorial et ensuite seulement une loi électorale qui ne correspondra peut-être pas à ce que j'attends.

Le « saucissonnage » pose donc un vrai problème.

Partageant les positions qui ont été défendues sur l'intercommunalité, je n'y reviens donc pas. Je souligne toutefois que la situation, là aussi, est un peu compliquée, puisque le tableau du nombre de délégués communautaires au sein des intercommunalités figure dans la loi que nous commençons d'examiner aujourd'hui, alors que leur mode d'élection sera précisé ultérieurement !

Il faut l'avouer, ce double saucissonnage est doublement gênant !

Concernant les métropoles, j'ai entendu Charles Guené, Gérard Longuet et Jean-Pierre Sueur regretter, chacun à leur manière, la décision de la commission des lois de modifier ce qui avait été initialement prévu par le Gouvernement.

À cet égard, je souhaite simplement rappeler que l'on a multiplié le nombre de métropoles. Quand leur seuil démographique était le million d'habitants, on pouvait imaginer de nouvelles collectivités territoriales, très intégrées, dont les représentants auraient été élus au suffrage universel direct, comme vient de le proposer Jean-Pierre Sueur.

Le problème vient de ce que l'on a ensuite abaissé ce seuil, multipliant ainsi le nombre de métropoles, qui n'en sont plus vraiment à mes yeux. C'est pour cette raison que la commission s'est tournée vers la solution qu'elle propose aujourd'hui, dont la logique, tout à fait évidente, tient à la multiplication du nombre de ces métropoles.

L'un de mes collègues a même déposé un amendement visant à relever le seuil démographique. Pour ma part, j'ai déjà essayé : cher collègue, vous pouvez vous attendre à recevoir de multiples appels téléphoniques des villes concernées !

Pour conclure, si je regrette l'absence de vision globale, je veillerai toutefois à défendre un certain nombre de principes : les libertés locales, le pluralisme politique, la parité, ainsi que l'équilibre territorial entre les parties les plus peuplées de notre territoire et les zones rurales, ce qui est très important.

**M. Bruno Sido.** Très bien !

**Mme Jacqueline Gourault.** Je m'adresserai enfin au président du groupe UMP. Cher Gérard Longuet, je suis incapable, au début d'une discussion générale, de dire dans quel sens je voterai sur l'ensemble. Vous l'avez vous-même magnifiquement dit, prenons le temps de la discussion, car nous ne sommes pas tous d'accord, et n'oublions pas la navette parlementaire.

Je voterai donc selon que le texte issu de nos travaux respectera, ou non, ce à quoi je suis attachée. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et sur certaines travées du RDSE et de l'UMP.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Pierre Mauroy.

**M. Pierre Mauroy.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi de réforme des collectivités territoriales dont nous débattons aujourd'hui traite de l'une des questions sur lesquelles j'ai le plus réfléchi sans doute et, surtout, agi dans toutes les fonctions que j'ai

occupées, notamment quand j'étais Premier ministre. Je m'adresse donc à vous pour vous faire part de ma profonde conviction sur ce sujet.

En mars 2003, sous le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre, la Constitution a été modifiée pour préciser que la France est non seulement une « République indivisible, laïque, démocratique et sociale », mais aussi que son « organisation est décentralisée ». Pour simplifier, on a parlé de « République décentralisée ». J'ai vu dans cette réforme l'aboutissement d'un long processus engagé sous mon gouvernement par les lois de décentralisation de 1982 et 1983, avec l'assentiment du Président de la République de l'époque, François Mitterrand, et la complicité efficace de Gaston Defferre, alors ministre de l'intérieur.

Rompant avec une longue tradition jacobine, ces lois ont rendu leur liberté aux collectivités territoriales et aux élus locaux. Elles ont en outre rapproché les citoyens des décisions qui les concernent dans leur vie quotidienne. Les Français ne s'y sont pas trompés, qui ont à plusieurs reprises largement approuvé cette démarche décentralisatrice.

Tous les gouvernements qui ont succédé aux miens ont poursuivi cette réforme, beaucoup d'opposants s'y étant finalement ralliés. Je pense notamment aux lois Joxe, Chevènement et Vaillant, qui ont permis la montée en puissance de l'intercommunalité et de la démocratie de proximité.

Personne ne nie la nécessité de faire évoluer un dispositif vieux de presque trente ans. Déjà, en 2000, Lionel Jospin, alors Premier ministre, m'avait confié la présidence d'une commission sur l'avenir de l'action publique, qui avait avancé 154 propositions. L'an dernier, plusieurs missions et comités ont travaillé sur cette question. J'ai moi-même accepté de participer au comité Balladur pour la réforme des collectivités locales, avec la perspective de faire progresser la décentralisation et la régionalisation dans notre pays.

Mais je dois dire, mes chers collègues, que, au beau milieu des travaux de ce comité, qui avaient très bien commencé, puisque j'avais approuvé une dizaine de propositions, certaines idées sont apparues, auxquelles je me suis opposé, qui devaient préparer la contre-réforme confuse et rétrograde que le Gouvernement nous présente aujourd'hui. (*Protestations sur les travées de l'UMP.*)

**M. Bruno Sido.** C'est sévère!

**M. Pierre Mauroy.** Je vous le dis non sans regret, monsieur le ministre, avec le groupe socialiste, dont la position vient d'être défendue de belle manière à cette tribune par mon collègue Jean-Pierre Sueur, je refuse cette réforme.

Je la refuse pour bien des raisons, essentielles à mes yeux, et en premier lieu parce qu'elle opère un renversement d'orientation par rapport à l'action conduite en ce domaine depuis 1982, non seulement par les socialistes, mais aussi par d'autres, et parce qu'elle s'inscrit en contradiction avec l'esprit du texte de la Constitution.

J'ajoute, monsieur le ministre, mais ce n'est qu'une critique parmi bien d'autres, que votre réforme manque d'ambition face au défi de l'indispensable « métropolisation » de la France.

Qui ne voit pas, tout d'abord, que le texte du Gouvernement, en affaiblissant les assemblées départementales et régionales face au pouvoir de l'État, procède à une recentralisation

qui n'ose pas dire son nom? (*Marques de désapprobation sur les travées de l'UMP.*) Vous protestez, comme chaque fois, mais c'est la réalité!

**M. Jean-Jacques Hyest,** président de la commission des lois. Il ne suffit pas de le dire pour que ce soit vrai!

**M. Pierre Mauroy.** Qui peut croire que le futur corps hybride des « conseillers territoriaux », appelés à remplacer les conseillers départementaux et les conseillers régionaux, pourra faire vivre, dans une perspective de mouvement et de modernité, ces deux assemblées aux compétences et à l'esprit si différents?

N'en doutons pas, mes chers collègues: aucune des deux assemblées n'en sortira indemne, et moins encore l'essence même de la décentralisation. Tout cela se terminera par une recentralisation, à laquelle vous procédez en donnant aux préfets, pour lesquels j'ai d'ailleurs un très grand respect, un rôle plus important encore.

Or l'esprit de la loi de 1981, c'était la suppression des tutelles! C'est cela qui a été accepté et par la population et par les élus!

Qui plus est, le mode de scrutin que l'on réserve au corps des conseillers territoriaux est une nouveauté surprenante dans notre système politique, qui porte, entre autres, un coup d'arrêt à la parité. Nous y reviendrons, bien entendu, lors de la discussion du texte, c'est-à-dire dans plusieurs semaines. (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'esclaffe.*)

Après la suppression de la taxe professionnelle – j'y reviens toujours, car cela a été un véritable hold-up –,...

**M. Guy Fischer.** C'est du racket!

**M. Pierre Mauroy.** ... suppression qui va asphyxier financièrement les collectivités territoriales et qui constitue véritablement l'une des plus mauvaises façons que pouvaient leur faire ceux qui nous gouvernent, le texte dont nous débattons aujourd'hui s'inscrit dans la même volonté de reprise en main.

Les plus hauts personnages de la République ont d'ailleurs dénoncé à plusieurs reprises le caractère dispendieux des collectivités territoriales, alors même qu'elles représentent 75 % de l'investissement public et qu'elles ne contribuent qu'à hauteur de 10 % à la dette publique.

Très franchement, nos communes, nos départements et nos régions n'ont pas à rougir de leur gestion – on n'a d'ailleurs pas cessé de dire le plus grand bien de celle-ci –, compte tenu des énormes progrès réalisés au cours des dernières années. Il suffit de sillonner la France pour constater le formidable mouvement des villes, des plus petites aux plus grandes! Cette évolution, sans précédent, s'est faite sur quinze, vingt ans à peine. (*M. le ministre acquiesce.*)

Si nos collectivités territoriales sont prêtes, bien sûr, à accepter un certain nombre de transformations, il ne peut s'agir que de changements mineurs et en tout cas sans rapport avec le flot d'imprécations dont elles sont l'objet.

Alors, non, nos collectivités n'ont pas du tout à rougir de leur gestion, et surtout pas au regard du mauvais exemple donné par l'État!

De quel droit l'État peut-il ainsi s'insurger contre ces collectivités territoriales et prendre des mesures à son profit et à leur détriment? Voilà ce que nous n'acceptons pas, ce que les élus, ce corps valeureux qui sert les communes, qui sert la France, n'accepteront pas. Et, sur ce plan, la mobilisation n'est pas terminée.

Monsieur le ministre, face à l'acharnement déployé pour mettre en difficulté ces assemblées qui ont fait leurs preuves, je ne peux m'empêcher de penser – je suis sans doute dans le vrai, car j'y vois la seule justification à toutes les mesures qui nous sont présentées et qui, manifestement, ne sont pas suffisamment pensées – que cette réforme est aussi inspirée par la volonté de prendre une revanche, à terme, sur la victoire de la gauche aux dernières élections départementales et régionales. (*Exclamations sur plusieurs travées de l'UMP.*)

**M. Bruno Sido.** C'est un raccourci!

**M. Pierre Mauroy.** Nous verrons, mais une telle pensée est en tout cas mauvaise conseillère.

Un autre motif d'opposition au projet du Gouvernement porte sur la question des métropoles.

Comme vous le savez, je suis l'un des initiateurs de cette idée. J'approuve donc dans son principe votre proposition de créer des métropoles.

Mais, sur ce point, force est de constater, monsieur le ministre, que vous vous arrêtez en chemin, car le nombre prévu est finalement bien modeste. Au sein du comité Balladur, nous étions partis de dix-sept, pour passer ensuite à quinze, à douze, à onze, avant d'arriver à huit. Cela me paraît largement insuffisant pour répondre aux exigences du développement urbain dans les prochaines années. En matière d'aménagement du territoire, il ne s'agit pas de répondre uniquement à des problèmes d'actualité. Il faut envisager les questions sur le long terme, les mettre en perspective.

Depuis longtemps, je considère que notre pays souffre de ne pas disposer de villes suffisamment puissantes, capables de concurrencer les grandes cités européennes. C'est pourquoi j'ai soutenu la proposition du comité Balladur de créer, par la loi, onze métropoles, tout en considérant qu'il fallait aller beaucoup plus loin et étendre la perspective.

La population française s'accroît, l'aménagement du territoire doit donc tenir compte de cette réalité.

Chaque région devrait pouvoir, avec le temps, se développer autour d'une ville métropole et, inversement, une métropole devrait pouvoir compter sur une région plus puissante pour se développer. La puissance de ce double mouvement pourra donner d'autres perspectives à notre pays, à la République.

Avec huit métropoles, on est loin du compte, d'autant qu'elles seront créées sur la base du volontariat – soit! – et dotées d'un statut d'établissement public de coopération intercommunale, ce qui est un comble quand on veut tendre à l'universalité et affirmer l'attrait de notre pays. Alors que ces métropoles se verront attribuer de larges compétences, un tel statut tourne le dos à la réalité qui s'affirmera sur le terrain et à l'avenir.

Si l'on veut donner leur force aux métropoles, il faut en faire des collectivités territoriales de plein exercice. Nous reviendrons sur ce point, le temps dont je dispose ne me permettant pas d'en dire davantage.

Ce projet replonge notre pays dans un passé révolu et prépare mal l'avenir. Surtout, il porte un coup à cette belle idée de la décentralisation qui a permis à notre pays de se moderniser et d'être plus démocratique.

J'espère que les Français, le moment venu, rejeteront cette contre-réforme anti-démocratique et rétrograde, très attachés qu'ils sont à la démarche décentralisatrice dont ils ont pu mesurer depuis près de trente ans les effets positifs sur leur vie quotidienne, notamment en termes de qualité des services

publics et de proximité. Si la France est bien cette République à l'organisation décentralisée qu'a votée une large majorité de notre assemblée en mars 2003, elle se doit d'aller de l'avant et non de reculer.

Quant à nous, nous participerons au débat avec la conviction et l'ardeur qui nous animaient dès 1981. Nous voulons poursuivre la réforme, et non cautionner une contre-réforme! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du groupe CRC-SPG.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Aymeri de Montesquiou.

**M. Aymeri de Montesquiou.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, *Il est temps de décider!* Le titre du rapport rendu par le comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Édouard Balladur donnait le ton et soulignait la volonté de poursuivre la grande réforme de la décentralisation.

En effet, il est temps de décider : soit nous choisissons de demeurer dans une organisation territoriale que nous reconnaissons tous comme étant complexe, coûteuse, désolidarisant les territoires et mal adaptée aujourd'hui aux besoins des populations ; soit nous choisissons la voie de la rationalisation administrative et financière, en prenant de front l'ensemble de l'organisation décentralisée pour l'amener vers son objectif premier, c'est-à-dire la vitalité et le dynamisme de nos collectivités au service de nos concitoyens.

Telle est, en résumé, l'alternative qui se présente à nous aujourd'hui.

L'évolution historique de notre organisation territoriale a engendré un monstre administratif où l'Europe, l'État, la région, le département, le pays, l'intercommunalité et la commune peinent à agir de concert.

On nous propose aujourd'hui non pas une table rase, mais une mutation profonde qui s'inscrit, à mon sens, dans l'évolution logique de la décentralisation initiée en 1982 par vous-même, monsieur Mauroy, alors que vous étiez Premier ministre, et revitalisée en 2003 par Jean-Pierre Raffarin.

Ce texte est le fruit d'une longue réflexion qui a associé l'ensemble des acteurs de la démocratie locale, au premier rang desquels le Sénat, au travers de la mission présidée par notre collègue Claude Belot. Si le consensus n'a malheureusement pas pu se faire, nous devons néanmoins retenir les avancées proposées.

Le conseiller territorial symbolise la mutation que j'évoquais à l'instant. Sans remettre en cause l'existence et le champ d'action propre des conseils régionaux et des conseils généraux, ce nouvel élu, qui siègera dans les deux institutions, pourra réaliser l'indispensable coordination entre les deux collectivités. Il jouira en effet d'une vision à la fois locale, ancrée dans son territoire d'origine, et stratégique, par la perspective qu'offre la région.

Nous devons attendre du conseiller territorial qu'il évite, par une vision globale, les actions concurrentes ou redondantes sur un même territoire que nous constatons aujourd'hui. Il deviendra un interlocuteur mieux identifié par les électeurs, pouvant relayer avec efficacité les besoins locaux au niveau régional.

J'ajouterai que la création de ce nouveau mandat permettra aussi accessoirement une substantielle réduction des dépenses liées aux 6 000 élus actuels.

Ayons de plus à l'esprit que la multiplication des élus locaux n'est pas un gage de vitalité démocratique. J'en veux pour preuve les *city councils* des plus grandes villes américaines, qui n'excèdent pas cinquante membres.

Cela dit, je regrette que nous devions attendre le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux pour que soient levées les zones d'ombre qui persistent.

Nos compatriotes sont attachés à la commune, qui constitue la première et la plus proche expression de la démocratie. Cependant, l'insuffisance des ressources fiscales propres crée une dépendance vis-à-vis des dotations de l'État ou des autres collectivités. C'est pourquoi le renforcement et l'approfondissement de l'intercommunalité constituent un impératif que vise à traduire le présent projet de loi. Je m'en réjouis comme élu rural connaissant les difficultés des petites communes.

La carte de l'intercommunalité va enfin pouvoir être achevée, au besoin – hélas! – par l'intervention nécessaire du préfet, mettant fin à l'incohérence des enclaves ou à l'égoïsme de communes peu disposées à partager certaines recettes fiscales au profit du développement et de l'aménagement du territoire.

Monsieur le ministre, je nourris cependant un regret. Le poids de nos régions reste malheureusement souvent très en deçà de celles de nos voisins européens pour pouvoir soutenir la comparaison dans une économie où la compétition est féroce.

Hormis trois ou quatre d'entre elles, parmi lesquelles naturellement l'Île-de-France, qui est la plus riche d'Europe, la plupart de nos régions n'atteignent pas la masse critique économique suffisante. La « banane bleue », qui s'étend de Hambourg à Milan, exerce une force centrifuge défavorable pour celles qui en sont exclues, sauf quelques exceptions, comme l'arc méditerranéen. Que pèsent aujourd'hui l'Auvergne ou le Limousin, que nous aimons tous, face au dynamisme de la Catalogne ou au poids économique de la Rhénanie?

L'article 13 laisse à l'État le soin de donner ou non une suite aux délibérations concordantes de conseils régionaux optant pour une fusion. Une plus grande latitude des collectivités aurait été souhaitable, car elles sont les mieux au fait de leurs besoins, comme c'est le cas pour les deux Normandies.

Cette dernière observation ne remet cependant pas en cause le besoin de clarification, de rationalisation et de simplification auquel ce texte entend répondre.

Le contexte social et économique de notre pays a profondément changé. Il est normal de faire évoluer les structures administratives pour les adapter à une nouvelle époque. Parce que ce texte, comme vous l'avez dit, monsieur le ministre, « redonne du cœur et du corps à la décentralisation », je le voterai. (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées de l'Union centriste et de l'UMP.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Bruno Sido.

**M. Bruno Sido.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sommes à la veille d'une évolution profonde de nos structures de gouvernance locale, trente années quasiment après que la France s'est engagée dans cette rupture historique qu'est la décentralisation. Je regrette d'ailleurs que M. le Premier ministre Pierre Mauroy ait quitté l'hémicycle, car je l'aurais remercié de vive voix!

Pour une fois dans l'histoire de la République, les Girondins l'ont emporté sur les Jacobins, et cette victoire a été décisive. La Constitution ne précise-t-elle pas, désormais, le caractère décentralisé de la République, et ce grâce au rôle décisif joué par notre collègue Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre?

Le bilan de ces presque trois décennies est, à mon sens, très positif sur le plan des libertés locales. La vitalité de notre pays a été renforcée, l'énergie de nos territoires libérée et, surtout, l'appétence de nos concitoyens pour les affaires locales nourrie d'un principe simple et efficace: la démocratie de proximité.

Renforcer les collectivités locales, c'est donner davantage de sens et de responsabilités aux acteurs des territoires. C'est donc aussi renforcer le goût de l'engagement citoyen. En un mot, c'est choisir de favoriser la démocratie par rapport aux technostructures.

La décentralisation permet aussi de gérer les affaires publiques au plus près des spécificités des territoires et des besoins exprimés localement. Communes et intercommunalités, départements et régions sont désormais à même de faire du « cousu main ». Ce fut une avancée considérable.

Pour autant, il ne sert à rien de nier les défauts de notre organisation territoriale actuelle.

La décentralisation s'est essentiellement focalisée sur les transferts de compétences, sans que l'on repense ni les structures, ni le système dans sa globalité. On n'a pas cessé d'ajouter et de juxtaposer, sans se préoccuper suffisamment de supprimer, de clarifier, de réorganiser.

Le résultat, chacun le constate, c'est un paysage institutionnel fragmenté, auquel s'ajoute l'enchevêtrement des compétences qui entraîne un excès de financements croisés et, au final, trop de complexité, trop de doublons, trop de dépenses.

Nous sommes tous des élus nationaux et, pour une large majorité, des élus de terrain. Nous savons à quel point nos concitoyens et tous les maires, adjoints, conseillers municipaux et conseillers généraux, aspirent à une organisation plus simple et plus cohérente.

Grâce aux travaux du comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par Édouard Balladur, mais également grâce à la mission temporaire du Sénat conduite par notre collègue Claude Belot, avec Jacqueline Gourault et Yves Krattinger notamment, la concertation et l'échange ont permis d'aboutir à un constat partagé sur de nombreux points. Il convient de saluer les efforts et le sens de l'intérêt général de toutes celles et de tous ceux qui ont pris part à cette réflexion.

Le Gouvernement a déposé sur le bureau du Sénat une réforme cohérente et courageuse. La commission des lois, après un travail remarquable dont je tiens à vous féliciter, monsieur le rapporteur, nous propose un texte à la hauteur des défis à relever.

Cette réforme porte en elle de grandes ambitions, celle de donner plus de clarté et plus de simplicité à notre organisation territoriale, celle d'assurer une répartition des compétences plus nette, celle, aussi et surtout, de proposer le meilleur service public au meilleur coût.

C'est l'occasion de m'arrêter quelques instants sur l'aspect financier de la question, ô combien important, alors que les collectivités locales sont nombreuses à avoir fait ou à se préparer à faire des choix parfois difficiles pour les budgets 2010.

Avec au moins 1 500 milliards d'euros de dette, soit 80 % du PIB, le niveau d'endettement du pays est pour le moins préoccupant. Au cours des douze dernières années, la dette publique a doublé. Convenons ensemble que, retenant la période 1997 à 2009, je ne fais pas de « petite politique ».

Si la crise économique, historique, à laquelle nous sommes confrontés explique largement l'envolée des déficits et la croissance de la dette, le déficit structurel, c'est-à-dire la part que nous portons année après année, quel que soit le taux de croissance, est évalué à 45 milliards d'euros.

C'est pourquoi personne ne se fait d'illusion : nous avons atteint la « fourchette haute » de nos capacités d'endettement.

Face à la rareté de la ressource publique, nous devons non seulement intensifier nos efforts de bonne gestion, mais aussi « changer de braquet ». Une réforme n'est pas seulement nécessaire, elle est indispensable. Je l'ai déjà dit maintes fois, par exemple le 16 novembre dernier, devant une assemblée peu convaincue, lors de la réunion nationale des conseillers généraux. Et quand je dis « peu convaincue », c'est une douce litote. (*Sourires.*)

En dépit de telle ou telle prise de position, la plupart des membres du groupe des départements de la droite, du centre et des indépendants de l'Assemblée des départements de France, dont j'ai l'honneur d'être le porte-parole, refusent le *statu quo* et soutiennent la démarche engagée.

Si les conseils généraux doivent disposer des moyens nécessaires à l'exercice convenable de leurs compétences, tout simplement parce qu'il y va de la crédibilité de la parole publique, la démarche de mutualisation des moyens et de clarification des missions de chacun doit poursuivre son développement.

Mutualisation ? C'est tout le sens de la réforme institutionnelle.

C'est pourquoi, au sein du groupe DCI de l'Assemblée des départements de France, nous sommes favorables, pour la plupart d'entre nous, à la création des conseillers territoriaux, qui ont vocation à être tout à la fois de véritables acteurs de proximité, mais également des stratèges.

Cette évolution décisive renforcera l'articulation entre l'échelon régional et l'échelon départemental, dégagera évidemment des économies d'échelle et, surtout, garantira une plus forte convergence et une meilleure cohérence des politiques publiques.

Chaque département devra, pour ce faire, disposer d'un nombre suffisant d'élus, monsieur le ministre. Cela suppose un nombre minimum de représentants pour les départements peu peuplés. Le nouveau rôle joué par les suppléants sera d'un concours précieux pour les conseillers territoriaux dans l'accomplissement de leurs fonctions, notamment en ce qui concerne les représentations.

**Mme Nathalie Goulet.** Un suppléant est toujours précieux !

**M. Bruno Sido.** Dans ce cadre renouvelé qui redessine et conforte le canton, le maintien, pour l'essentiel, du scrutin majoritaire nous paraît déterminant afin de préserver le lien si particulier qui existe entre un territoire et un élu.

Pour nos concitoyens, le conseiller général est un interlocuteur privilégié, apprécié, clairement identifié. C'est ce que nous constatons tous les jours dans nos départements. C'est ce que nous souhaitons demain pour les conseillers territoriaux. Reste, comme le disait Mme Gourault, à définir très exactement le mode de scrutin. Mais c'est l'objet d'une autre loi.

Parallèlement à l'évolution des structures, la clarification des compétences est essentielle pour mieux distinguer « qui fait quoi » entre la commune, les EPCI, les départements et les régions.

Élu d'un département rural comptant 532 communes et communes associées, je suis très attaché au respect des droits et libertés de cet échelon territorial qui représente le socle de notre démocratie.

Les communes, notamment les plus petites, ne sont pas des anachronismes qu'il faudrait supprimer au nom d'une prétendue modernité qui ne voit d'avenir que dans les grandes villes et dont on nous rebat sans cesse les oreilles.

Bien sûr, il faut créer des métropoles parce que la compétition mondiale se fait aussi à ce niveau, mais cela ne signifie pas pour autant que ces vastes territoires faiblement peuplés qui constituent nos campagnes doivent devenir la variable d'ajustement, sans quoi ce n'est plus la peine de parler d'aménagement du territoire.

Les communes, notamment les plus rurales d'entre elles, sont dépositaires d'une fraction de notre histoire et de notre identité.

L'intercommunalité, quant à elle, représente une réponse originale pour rassembler les talents et les moyens, dans une démarche de mutualisation. Encore faut-il veiller à atteindre une taille pertinente, à agir dans un périmètre cohérent et, surtout, dans une logique de projet.

La rationalisation de l'intercommunalité, sur la base du volontariat des communes, est une nécessité pour renforcer la logique de projet et d'investissement qui a présidé à leur création par le législateur. Dominique Braye abordera ce sujet tout à l'heure, donc je ne m'y attarde pas.

Il est heureux que ce texte, à défaut de revenir sur la loi Marcellin, qui a laissé un triste souvenir notamment en Haute-Marne, département champion de la fusion-association, loin devant la Meuse, fasse au moins évoluer la possibilité laissée aux communes de se regrouper.

C'est à la fois un gage de succès et une marque de respect envers les maires et des élus communaux, dont on ne mesure pas toujours, à Paris, le caractère irremplaçable en milieu rural.

La répartition des compétences, non seulement entre le niveau communal et le niveau intercommunal, mais aussi entre le département et la région, doit obéir à un principe simple : non pas la spécialisation des collectivités, dont nous reparlerons certainement, mais la simplification et, partant, la lisibilité.

Le projet de réforme permet de concilier l'impératif de clarification avec le respect des libertés locales en créant trois catégories de compétences : les compétences exclusives, réservées à un seul niveau de collectivité ; les compétences partagées, qui nécessitent une coordination autour d'un chef de file ; les compétences non attribuées par la loi, où une capacité d'initiative est reconnue au département pour agir, si un intérêt départemental existe.

Avec mes collègues présidents de conseil général du groupe de la droite, du centre et des indépendants, je suis très attaché au maintien d'une capacité d'initiative au niveau départemental. Si la plupart d'entre nous souscrivent au constat de la nécessité de clarifier les compétences de chacun, et donc d'éviter que tout le monde continue à se mêler de tout, il ne faudrait pas que, demain, au nom du respect cartésien d'un système très, voire trop rationnel, nous soyons empêchés d'accompagner les projets structurants dont dépend l'avenir de nos territoires.

Le débat sur les compétences des collectivités locales sera organisé, si nous adoptons le présent projet de loi, dans les douze mois qui suivront sa promulgation.

Les départements de la droite, du centre et des indépendants entendent y prendre toute leur part et contribuer à faire de cette étape décisive un succès collectif. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP, ainsi que sur certaines travées de l'Union centriste.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Bernard Vera.

**M. Bernard Vera.** Madame la présidente, monsieur le ministre, chers collègues, depuis des mois, le Président de la République et le Gouvernement ne cessent de déclarer que notre organisation territoriale est trop complexe et que nos citoyens ne s'y retrouvent plus.

Ces affirmations, jamais justifiées, viennent d'être totalement infirmées par un sondage du CEVIPOF. En effet, dans cette étude, les maires, les conseillers généraux et régionaux, sont les seuls hommes politiques qui conservent la confiance des citoyens.

Dans ces conditions, monsieur le ministre, comment pouvez-vous dire que leur action n'est pas lisible? Pensez-vous sérieusement que nos concitoyens plébiscitent ces élus tout en ignorant leurs compétences et leurs actions?

C'est bien parce qu'ils savent combien leur action est précieuse dans leur vie quotidienne qu'ils leur accordent leur confiance. Aussi, en vous attaquant aux élus territoriaux et aux collectivités locales, vous prenez le risque de déstabiliser notre République.

Au sein de la commission Belot, ainsi que dans cet hémicycle, les sénatrices et les sénateurs du CRC-SPG n'ont eu de cesse de vous alerter sur les risques de disparition des communes et des départements portés par ce projet.

En dynamitant l'organisation territoriale de notre République, votre objectif est de réduire de façon considérable le nombre des collectivités. Pour y parvenir, sans l'annoncer, vous vous cachez derrière la généralisation des intercommunalités.

Vous savez parfaitement qu'en fixant l'objectif de réaliser des intercommunalités sur tout le territoire et en confiant aux préfets le soin de les imposer et d'en modifier les périmètres existants, vous transformez ces outils de coopération volontaire en de nouvelles institutions obligatoires, dont vous prévoyez par ailleurs de renforcer les compétences.

Le regroupement obligatoire porte un coup d'arrêt à la coopération volontaire et à la communauté de projet librement définie. Les communes ne pourront plus décider de leur mode de gestion ou de leurs actions dans de très nombreux domaines; les décisions prises par d'autres communes s'imposeront à elles, même si elles ne les partagent pas.

C'est faire de ces intercommunalités des institutions supra-communales, éloignées du contrôle citoyen, monsieur le ministre. Avec les métropoles, vous accélérez les transferts de compétences au détriment des communes membres.

Les communes n'exerceront plus que des missions administratives déléguées et seront alors vidées de toute substance, ne disposant plus d'aucun pouvoir de décision, d'aucune possibilité d'action.

Quant aux départements, vous commencez à mettre en œuvre leur lent dépérissement, en supprimant la clause de compétence générale, en les obligeant à s'effacer au profit des métropoles et en encourageant leur fusion avec les régions.

Par ce renforcement des intercommunalités et cet effacement des départements, vous enclenchez, vous le savez d'ailleurs très bien, un processus dont l'aboutissement inéluctable est la disparition programmée de plusieurs milliers de communes et de nombreux départements. Vous en prévoyez même les modalités. Alors, pourquoi ne pas dire clairement qu'il s'agit là de votre objectif?

Pour y parvenir, vous n'hésitez pas à remettre en cause les principes républicains de la libre administration des collectivités territoriales et de la non-tutelle d'une collectivité sur une autre.

L'uniformisation des politiques locales, pilotée d'en haut, est alors en marche.

Les communes y perdront leur identité, leur diversité, leur dynamisme et les services publics locaux disparaîtront peu à peu au profit d'initiatives privées.

Les 36 000 foyers de débats citoyens et d'initiatives pluralistes qui fondent pourtant notre identité et constituent les bases démocratiques de notre République seront alors fortement affaiblis.

L'investissement citoyen, l'engagement local, le bénévolat au profit de l'action publique, les solidarités locales, vont perdre de leur sens et disparaîtront peu à peu.

Aussi, face à cette vaste et dangereuse opération de remise en cause de nos institutions, nous allons combattre l'ensemble de vos projets de loi. Nous le ferons en défendant une tout autre conception du développement de nos territoires, au profit des populations qui y résident, en favorisant la vie démocratique, les coopérations et les mutualisations et en refusant la mise en concurrence des territoires et des habitants, qui consacre toujours la victoire du plus fort au détriment de la solidarité, laquelle est pourtant un élément essentiel de notre pacte républicain. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Nathalie Goulet.

**Mme Nathalie Goulet.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce texte est tout à fait suicidaire pour les élus renouvelables en 2011!

Cependant, chacun le sait, une réforme de nos territoires est indispensable. Je souhaitais vous faire part, lors de cette discussion générale, des réflexions d'un sénateur rural, « hors-sol » et sans aucun autre mandat.

Mon département, l'Orne, dont, vous l'aurez remarqué, 100 % des sénateurs ont aujourd'hui tenté leur chance (*Sourires*), compte 293 000 habitants, 40 cantons, dont un certain nombre de moins de 3 500 habitants, 505 communes, 42 communautés de communes, 5 pays, 2 parcs régionaux et une foultitude de syndicats: c'est totalement ingérable.

Nous avons soumis, il y a quelque temps, à un ministre de l'économie et des finances devenu ministre de l'intérieur avant d'être appelé aux plus hautes fonctions de l'État, un projet de redécoupage des cantons, pour réunir les plus petits d'entre eux aux plus grands.

Aujourd'hui, je m'interroge tout d'abord sur la méthode employée : pourquoi n'avoir pas procédé à une refonte des cantons afin de supprimer les plus petits, redessiner les cartes départementales et, dans le même temps, achever la carte de l'intercommunalité en ramenant les derniers villages gaulois à la raison de l'intercommunalité ?

Une telle mesure aurait été sans doute moins agressive que l'apparition *ex nihilo* du conseiller territorial, dont nous voterons ou non le principe dans ce texte et dont nous déciderons ultérieurement, beaucoup d'orateurs l'ont fait remarquer, des modalités d'élection. Cette méthode inquiète les territoires.

Ensuite, ce projet de loi transforme les EPCI, ou tout du moins les communes qui les constituent, en ions dans un champ magnétique. Je m'explique.

Nombre de ces établissements publics de coopération intercommunale, notamment en zone rurale, sont nés au forceps : il avait alors fallu faire de la pédagogie auprès des plus petites communes et leur donner l'assurance qu'elles auraient leur mot à dire dans la gouvernance de l'EPCI en gestation.

Aujourd'hui, après deux ou trois mandats, les communes les plus importantes sont les plus gros contributeurs en équipements, en services et en moyens, sans avoir pour autant leur mot à dire au sein des EPCI ! Nombre d'entre elles voient, par conséquent, dans le projet de loi dont nous discutons aujourd'hui, le moyen d'échapper à un mariage de raison.

Monsieur le ministre, votre texte fait souffler un vent d'espoir en ce qu'il permet d'envisager des divorces ou de prévoir des mariages plu heureux, mais il fait également naître une grande angoisse pour les communes isolées, qui tremblent d'être absorbées dans des périmètres subis, sans assurances sur la gouvernance.

Enfin, il faut évoquer les situations de blocage. J'aurais l'occasion au cours de la discussion d'évoquer de nombreux cas de conflits graves, qui portent sur les questions financières ou de gouvernance, un sujet extrêmement important.

L'intercommunalité est une solution ; sa gouvernance est la garantie de son succès. Il est d'autant plus dommage de différer l'application des articles 2 et 3. Et je connais par avance le sort qui sera réservé aux amendements que j'ai déposés sur les dérogations proposées à l'article 37.

Néanmoins, il faut bien apporter des solutions aux conflits ; or, en l'état, le texte ne prévoit rien. Monsieur le ministre, vous pourriez, au cours de la discussion, nous donner votre sentiment ; vos réponses pourront, sans aucun doute, être utilisées par les préfets qui ont la charge de suivre les dossiers litigieux.

Dans l'ensemble, et sous réserve de l'article 1<sup>er</sup>, ce projet de loi comporte de nombreux points positifs et attendus. Les sénateurs des champs, dont je m'honore de faire partie, seront extrêmement vigilants à l'impact de ce texte sur les territoires ruraux. Le Président de la République a rappelé dans ses vœux au monde rural l'attachement qu'il portait à celui-ci. Ce projet de loi sera, serait, pourrait être une première occasion de

retranscrire ses nobles propos dans notre droit positif. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et de l'UMP, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** Cela se termine mieux que cela n'avait commencé !

**Mme la présidente.** Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures trente.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures vingt-cinq, est reprise à vingt et une heures trente, sous la présidence de M. Roland du Luart.*)

## PRÉSIDENTE DE M. ROLAND DU LUART

### vice-président

**M. le président.** La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Pierre-Yves Collombat. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. Pierre-Yves Collombat.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, pour reprendre l'excellente expression du président du Sénat, niant que cela en fut un, ce projet de loi est avant tout un « fric-frac électoral ». Cela est suffisamment clair pour que je puisse me dispenser de développer !

Officiellement, il s'agit de réaliser des économies, de simplifier l'organigramme territorial et de mieux articuler les politiques, ainsi que les relations entre les acteurs locaux. Voyons cela.

Les économies attendues de la division par deux du nombre d'élus – économies de moins en moins chiffrables, d'ailleurs, depuis l'invention du remplaçant du conseiller territorial – sont au mieux dérisoires, plus probablement illusoires, de même que les économies à attendre de l'« encadrement » des financements croisés : financer seul une action ne la rend pas deux fois moins coûteuse que si on la finançait à deux.

C'est par une autre voie, celle de l'étranglement financier des régions, en tout cas des trois quarts d'entre elles, de l'asphyxie progressive des départements et du transfert aux ménages de l'essentiel du financement des communes et de leurs EPCI, que le Gouvernement atteindra son objectif. Cette démarche est d'ailleurs en contradiction – mais nous n'en sommes plus à une contradiction près – avec le rôle qu'il entend faire jouer au pôle région-département.

Pour la simplification du paysage institutionnel et la mise en cohérence des politiques locales, deux logiques s'offraient.

La première est imposée par notre histoire et notre territoire, avec ses trois niveaux d'administration spécifiques que sont les communes, les départements et les régions, les intercommunalités étant de simples outils pour faire à plusieurs ce que l'on ne pouvait faire seul. Elle prend en compte la profondeur de la réalité affective et politique de la commune, voire du département, ainsi que cette autre évidence : la façon la plus efficace et la moins coûteuse de gérer un territoire aussi étendu et divers que le nôtre est encore d'en confier le soin à des bénévoles ou quasi-bénévoles, élus au plus près des intéressés.

C'est la logique du contre-projet que le groupe socialiste présentera sous la forme d'un faisceau d'amendements. Alternative cohérente au projet gouvernemental, il s'inspire directement des propositions du rapport Krattinger-Gourault et de l'ensemble des travaux de la mission Belot, qui ont permis de rassembler les sénateurs au-delà des clivages habituels. Sauf à admettre que nous avons travaillé pour la forme, il n'y a pas de raison de ne pas se rejoindre à nouveau sur ces propositions.

Nous entendons en particulier tirer toutes les conséquences du principe selon lequel les intercommunalités sont des « coopératives de communes » tenant leur légitimité des communes, et non les antichambres de la disparition de celles-ci.

Nous entendons aussi corriger l'un des défauts majeurs du projet de loi, à savoir l'absence de dispositions permettant de renforcer réellement la position européenne de nos grands ensembles urbains, généralement répartis sur un territoire discontinu et relevant d'une pluralité d'acteurs dans des domaines aussi stratégiques que l'enseignement supérieur, la recherche, la recherche-développement, le développement en général et les grands réseaux. Ce n'est certainement pas en confiant la gestion des routes départementales, du RMI-RMA, de l'APA et des collèges aux métropoles, par définition assises sur un territoire continu, que l'on y parviendra, pas plus qu'en créant des « pôles métropolitains » au sens où l'entend le projet de loi, c'est-à-dire des métropoles pour insuffisants démographiques...

La seconde logique est celle des « managers », des modernisateurs, des experts multicalques, des communicants – auxquels nous devons un niveau de chômage et de sous-emploi permanent élevé, la montée des inégalités et l'explosion de l'endettement de ces trente dernières années, années glorieuses pour ceux qui ont de l'argent –, avec ses deux niveaux d'administration : les intercommunalités, en lieu et place des communes, et une dizaine de régions.

C'est clairement la logique du rapport Attali et, présentée sous une forme plus diplomatique, du rapport Balladur, ainsi que, dans une large mesure, de l'avant-projet de juillet 2009.

Ensuite, les choses se brouillent. Confronté à une levée de boucliers, le Gouvernement, avec l'aide de la commission des lois, va désormais avancer masqué. Je ne doute pas qu'il soit prêt à d'autres concessions pour trouver sa majorité, pour l'instant introuvable. Je m'en félicite, car cela débouchera sur un résultat moins toxique pour le pays, mais ce sera au prix de la confusion, dont la « réforme » devait en principe être l'antidote.

Si le destin des communes est toujours de disparaître au sein des intercommunalités, on leur concède un trépas plus long, plus doux, différencié : pas une commune de moins, certes, mais plusieurs types de communes, selon qu'elles sont anciennes ou nouvelles, parties d'une métropole ou d'une commune nouvelle, et une multiplication des formes d'EPCI. Les départements et les régions les plus peuplés ne seront plus obligatoirement vampirisés par les métropoles, mais ils le seront par le biais de conventions plus ou moins obligatoires, variables selon les lieux : là, le RSA ou l'APA relèveront du département, mais un kilomètre plus loin, de la métropole.

On crée des conseillers territoriaux censés assurer la mise en cohérence des politiques de la région avec celles des départements, mais pas avec celles des métropoles, puisque les compétences régionales et départementales transférées seront

du ressort exclusif des conseillers métropolitains. Ainsi, les conseillers territoriaux de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur seront chargés du développement économique de l'ensemble du territoire régional, à l'exception des métropoles de Marseille, de Toulon et de Nice ! Comme aurait dit l'oncle de la chanson de Boris Vian : « Y a quelque chose qui cloche là-dedans ! »

Le millefeuille territorial aux couches bien identifiables est mort, place au *pudding* territorial où tout se mêle : communes et intercommunalités, régions et départements, métropoles et départements, métropoles et régions. C'est incontestablement une réforme appelée à faire date, mais certainement pas un progrès. Néanmoins, comme l'a dit tout à l'heure l'un de nos collègues, c'est tout de même un pur moment de bonheur... (*Sourires et applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Mézard.

**M. Jacques Mézard.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, voici une réforme de plus. Quel est son objectif ? Existe-t-il un fil conducteur dans la succession de textes que nous présente le Gouvernement ? Vont-ils vraiment simplifier le travail des élus et clarifier leur action aux yeux du citoyen, alors que ceux-ci ont été pointés du doigt, présentés comme trop nombreux et trop coûteux ? En fait, l'objectif est clairement de dépenser moins !

Pour notre part, nous sommes de ceux qui sont convaincus que les mutations de notre société n'ont jamais été aussi rapides que durant les dernières décennies et que le cadre législatif doit impérativement en tenir compte par de grandes orientations les permettant, sans qu'il soit nécessaire d'empiler constamment des lois dont l'encre n'a souvent point le temps de sécher.

Nous avons toujours dit que l'évolution du cadre juridique de nos collectivités s'inscrivait dans la logique de ces mutations. Nous avons accueilli positivement le refus du fédéralisme, le renforcement du couple commune-intercommunalité, l'achèvement de la carte intercommunale, d'autant que le processus de décentralisation a mis davantage encore nos collectivités au cœur des questions tant de proximité que d'investissement public.

Peut-être avons-nous naïvement cru qu'un certain consensus pouvait faciliter une évolution souhaitable. Or nous nous trouvons aujourd'hui face à une rafale de textes qui donnent à penser à nombre d'entre nous que la charrue a été mise avant les bœufs.

« Nous allons prendre le temps », a récemment déclaré dans un quotidien régional M. le ministre de l'intérieur. Le Sénat, dans le cadre de la mission confiée à M. Belot, a pris du temps pour rechercher une œuvre commune. Qu'en est-il resté lorsque, le dernier jour, le conseiller territorial est sorti de l'ombre où il était tapi ? Il n'est l'enfant ni des associations d'élus, ni surtout des citoyens.

L'exemple de la suppression de la taxe professionnelle, sans cohérence évidente avec la réforme des collectivités et qui n'a pas été accompagnée d'un véritable exposé par vos soins, monsieur le ministre, de la teneur du texte sur les compétences, est révélateur. Il fallait aboutir avant le 31 décembre. Pour qui ? Dans *Le Journal du dimanche* du 17 janvier, le MEDEF s'attribue la paternité de cette réforme. Comment ? Dans la confusion technique et le renvoi à des clauses de revoyure. Avec quelles conséquences ? Je me bornerai, à cet égard, à citer le titre d'un article de *La Tribune* du 18 janvier dernier : « Taxe professionnelle, avantage aux riches », au

premier chef les Hauts-de-Seine, Paris, Neuilly-sur-Seine. La Corrèze va-t-elle définitivement rejoindre le Zambèze? (*Sourires.*) Quant à la prévention des délocalisations grâce à la suppression de la taxe professionnelle, Renault ne semble pas vouloir donner l'exemple!

Une fois de plus, la péréquation est en grande partie passée à la trappe, renvoyée à des jours qui ne se lèvent pas, alors que cette question représente chaque année davantage un abcès purulent dans le fonctionnement équilibré de la décentralisation. Prendre le temps n'a de sens que si toutes les cartes sont mises loyalement sur la table. Ainsi, en matière de fiscalité locale, il faut des simulations en amont des textes et une politique dépourvue d'ambiguïté entretenue. Le Gouvernement déclare vouloir assurer une compensation intégrale, à l'euro près, mais la lecture des propos tenus par M. Marleix dans *La Gazette des communes* du 26 octobre 2009, sous le titre « L'objectif de la loi est de dégager des économies substantielles », m'amène à m'interroger sur la savante alchimie qui permettra d'économiser 20 milliards d'euros sur le chevauchement des compétences. Est-ce la création du conseiller territorial qui permettra ces économies,...

**Mme Nathalie Goulet.** Non!

**M. Jacques Mézard.** ... ce conseiller territorial qui est au cœur du projet de loi et n'est pas négociable, avons-nous compris, selon la commande reçue de l'exécutif?

**Mme Maryvonne Blondin.** Voilà!

**M. Jacques Mézard.** Je mets en garde ceux qui peuvent comme nous acquiescer à plusieurs articles du projet de loi, mais qui considèrent que l'article 1<sup>er</sup> constitue une greffe inopportune: qu'ils ne s'y trompent pas, cet article est l'expression d'une volonté non négociable, l'axe central du projet,...

**M. Michel Mercier,** *ministre.* Tout à fait!

**M. Jean-Jacques Hyest,** *président de la commission des lois.* Nous ne l'avons jamais caché!

**M. Jacques Mézard.** ... les autres articles étant la « garniture ».

Nous ne sommes pas dupes: le recul annoncé sur le mode de scrutin est un sirop destiné à faire passer la purge, en donnant bonne conscience à ceux qui toussent! (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

**M. Claude Domeizel.** Bravo!

**M. Jacques Mézard.** Or le texte qui nous est soumis se caractérise par ce qui en est absent: des indicateurs fiables sur le nombre de sièges de conseiller territorial et sur les équilibres entre départements et régions, ainsi que des garanties sur la parité au sein des conseils territoriaux, les améliorations à l'échelon des communes ne constituant pas une réelle compensation.

Comment voter ce texte muet sur les modalités précises du scrutin, lesquelles auront pourtant incontestablement des conséquences sur l'architecture des circonscriptions cantonales, surtout avec la proportionnelle, machine à promouvoir *apparatchiks* et recalés du suffrage universel? (*Sourires.*)

Comment ne pas aborder, aussi, la question du cumul des mandats par les conseillers territoriaux, ainsi que celle du statut de ces élus, voués à devenir inéluctablement des voyageurs-représentants-politiques, certes moins nombreux que les conseillers généraux et régionaux, mais affublés de remplaçants mis en appétit?

Ce texte est fondamentalement ambigu, parce que volontairement inachevé, pour des raisons d'opportunité; il nous amène au milieu du gué: vous ne nous dites pas où on va, monsieur le ministre, mais comment on va y aller! (*Mme Françoise Laborde rit.*)

Ainsi, au-delà de toutes les déclarations, peut-on sérieusement considérer que, dans ce nouvel édifice départemental régional mêlant présidents de région et présidents de conseil général, l'une des deux entités ne sera pas amenée à prendre naturellement le pas sur l'autre? D'ailleurs, serait-ce un mal? L'avenir nous le dira. C'est une option envisageable, mais pourquoi la dissimuler, et pourquoi évacuer du débat actuel la question des compétences et repousser son examen à un an? Vous devez bien avoir une idée précise du texte à venir, la création du conseiller territorial ayant pour objet, selon le Gouvernement, de « faire travailler ensemble les deux collectivités »!

De la même manière, la création des communes nouvelles et des métropoles, qui pourraient devenir des structures intéressantes en matière d'aménagement du territoire, à condition d'être validées par les électeurs, constitue, au regard du non-dit caractérisant le texte actuel, soit une abstraction, soit, plus vraisemblablement, la première étape d'un processus d'absorption, de digestion lente, qu'il faut oser assumer. Pour l'heure, c'est plutôt la fusion dans la confusion.

En conclusion, ce texte en appelant inéluctablement d'autres, le bégaiement législatif a de beaux jours devant lui! Vous nous fabriquez un millefeuille plus épais, mais avec moins de sucre: nous n'aurons ni la simplification fiscale, ni la simplification territoriale. (*Bravo! et applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Adnot.

**M. Philippe Adnot.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je n'ai pu assister au début de cette discussion générale, parce que je votais le budget de mon département. Cela m'a permis de mesurer les effets de l'application du texte récemment adopté, et de constater qu'elle mène à une impasse budgétaire: alors que les ressources stagnent, les dépenses obligatoires ne cessent de croître. (*Mme Dominique Voynet applaudit.*) Les collectivités territoriales sont mises en coupe réglée!

**Mme Michèle André.** C'était l'objectif!

**M. Philippe Adnot.** Il vous faudra revenir sur ce sujet, monsieur le ministre, car une telle situation ne sera pas tenable deux ans.

Le vote du budget départemental a également mis en exergue le scandale du surfinancement des collectivités les plus riches, dont nos concitoyens ne manqueront pas de se rendre compte. Dans ces conditions, comment allez-vous pouvoir tenir jusqu'au rendez-vous fixé dans six mois? Comment allez-vous pouvoir continuer à affirmer, comme vous l'avez fait ici avec beaucoup d'assurance, que la réforme fiscale accroîtra la compétitivité des entreprises et mettra fin aux délocalisations? Renault n'a pas mis longtemps à vous contredire, monsieur le ministre! (*Marques d'approbation sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*) Nous n'aurions pu imaginer plus éloquent démonstration venant appuyer les mises en garde que nous vous avions adressées! Je n'en dirai pas davantage sur ce sujet, mais il n'est pas mauvais de prendre le temps de la réflexion quand on élabore un texte...

En ce qui concerne la création du conseiller territorial, elle constitue clairement un recul de la décentralisation. Le département et la région ne pourront plus qu'obéir aux prescriptions du Gouvernement,...

**Mme Marie-France Beauflis.** Tout à fait !

**M. Philippe Adnot.** ... qui ouvrira ou fermera le robinet.

**M. Guy Fischer.** Très bien !

**M. Philippe Adnot.** C'est là la négation de l'existence pleine et entière des collectivités locales. On ne connaît aucun autre exemple, nulle part ailleurs, de deux assemblées auxquelles on aurait imposé d'être constituées des mêmes élus ! C'est d'ailleurs extrêmement dangereux pour la diversité de la représentation et pour la pluralité de la réflexion. En outre, cela n'apportera nullement, selon moi, les résultats que vous attendez en termes de maîtrise de la dépense publique.

À ce propos, le Gouvernement continue d'affirmer qu'il y aurait 20 milliards d'euros de dépenses inutiles, mais je n'ai encore jamais entendu aucun de ses membres nous expliquer à quoi correspondent les premiers millions de ce gaspillage supposé. Les financements croisés, cela a déjà été dit, n'ont jamais entraîné de surfinancements.

Il y aura donc des assemblées régionales pléthoriques, puisque leur effectif va doubler, ce qui n'engendrera pas d'économies. En revanche, le nombre des membres des assemblées départementales diminuera d'un tiers. Or comme ce sont ces derniers qui assurent le travail de proximité, par exemple en siégeant au sein des conseils d'administration des collèges ou des maisons de retraite, leur effectif ne sera pas suffisant. Il s'agit vraiment là d'un recul de la démocratie. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** On enverra leurs suppléants !

**M. Philippe Adnot.** La réforme ne permettra pas de gains d'efficacité, pas plus qu'elle ne sera source d'économies. Elle conduira à une recentralisation et à une reprise en main par l'État : c'est un très mauvais coup porté aux collectivités territoriales !

Tout à l'heure, j'ai entendu dire que la création du conseiller territorial n'était pas négociable. Eh bien ma position ne l'est pas davantage, monsieur le ministre : si vous faites voter ce dispositif, je ne voterai plus aucun de vos textes ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

Ces mesures, auxquelles s'ajoute la suppression de la clause de compétence générale, amèneront la destruction des collectivités territoriales. Ce sont surtout les territoires les plus faibles, les plus périphériques, qui pâtiront de cette réforme. Les autres s'en tireront très bien ! On nous affirme que la clause de compétence générale est pratiquement maintenue dans les textes, mais elle est entourée d'une complète insécurité juridique : tout préfet pourra toujours s'opposer à sa mise en jeu, quoi que l'on nous dise à ce sujet.

M. le ministre de l'intérieur a prétendu l'autre jour, en plaisantant, que nous étions « anti-réformes ». C'est un peu facile, et surtout, c'est faux ! En effet, nous sommes capables de proposer des réformes.

Ainsi, vous avez affirmé, monsieur le ministre, que tout sera résolu si notre pays compte 2 000 élus de moins. Je vous propose, pour ma part, de diminuer de 10 % l'effectif de la totalité des assemblées, toutes strates confondues : cela ferait 52 000 élus de moins. Dans le même ordre d'idées, je suggère

de réduire de 10 % le nombre des membres de chacun des exécutifs, ce qui ferait 15 000 élus de moins. C'est autre chose que la suppression de 2 000 conseillers généraux que vous proposez ! Pourquoi viser seulement les assemblées départementales ?

Par ailleurs, je propose que l'on conserve le mode de scrutin actuel pour les assemblées régionales, en les complétant par la désignation de quelques conseillers généraux à la proportionnelle. Cela permettra une concertation et un fonctionnement plus efficaces. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG, ainsi que sur certaines travées du RDSE et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. François-Noël Buffet.

**M. Guy Fischer.** Ça va changer ! (*Sourires.*)

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** Enfin un peu de réalisme !

**M. François-Noël Buffet.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après ce que nous venons d'entendre, on peut se référer soit à Talleyrand, en disant comme lui que « tout ce qui est excessif est insignifiant » (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG*), soit à Alain, selon lequel « le pessimisme est d'humeur ; l'optimisme est de volonté ». Vous avez brossé un tableau si noir de la situation, mon cher collègue, qu'il ne peut s'agir de votre part que du souhait d'aligner un certain nombre de bons mots... (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Beaucoup a déjà été dit sur cette réforme, dont de nombreux orateurs ont rappelé les objectifs : adapter notre organisation territoriale aux réalités du temps, optimiser l'usage de l'argent public, mutualiser au mieux les moyens des collectivités. Réduire le nombre d'élus n'est pas l'alpha et l'oméga de la réforme ; ce qui importe, c'est la volonté de rassembler les collectivités, de mutualiser leurs moyens et de rationaliser l'organisation, pour être au plus près des attentes de la population et des élus.

Le texte soumis aujourd'hui au Sénat résulte d'une importante concertation entre le Gouvernement, les associations d'élus, les forces vives de la nation, le Parlement et tous ceux qui ont bien voulu s'engager dans la réflexion.

Bien sûr, l'objet principal du texte est la création du conseiller territorial, ce nouvel élu qui siégera à la fois à l'échelon départemental et à l'échelon régional.

Bien sûr, le texte, et ce n'est pas le moindre de ses mérites, renforce la commune et l'intercommunalité. Il maintient pour cette cellule de base la clause de compétence générale, parce que les maires doivent avoir les moyens de conduire les politiques qu'il leur est demandé de mettre en œuvre.

Bien sûr, le texte contient des éléments nouveaux : la création des métropoles traduit la volonté de répondre au fait urbain, quarante ans après la création des communautés urbaines, décidée par le général de Gaulle. Ce fait urbain, par son poids économique et démographique, participe à l'équilibre de notre territoire national. La création de métropoles permettrait à un certain nombre de communautés urbaines de France de jouer dans la cour européenne, voire au-delà. Le projet de loi prévoit par ailleurs la mise en place de pôles métropolitains. À cet égard, j'ai entendu avec beaucoup d'intérêt M. Collombat les qualifier de « métropoles pour insuffisants démographiques »... Ceux des membres de son groupe qui soutiennent ce projet n'auront pas manqué d'apprécier !

Un double constat s'est imposé ces dernières années, au fil des différents rapports consacrés à l'organisation territoriale de la France : d'une part, cette dernière n'a pas suffisamment pris en compte la montée en puissance du fait urbain, qui réclame la mise en œuvre de politiques publiques très intégrées ; d'autre part, la compétition entre les grandes agglomérations, européennes ou internationales, n'a cessé de s'accroître.

Il est donc aujourd'hui nécessaire de proposer un nouveau cadre de gouvernance, plus adapté que celui des actuelles communautés urbaines. La création du statut de métropole par les dispositions de l'article 5 du projet de loi répond à cet objectif.

Cette métropole sera un nouvel EPCI regroupant, sur la base du volontariat, plusieurs communes qui forment un ensemble de plus de 450 000 habitants, d'un seul tenant et sans enclaves. Elle sera constituée pour conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif et culturel de son territoire. Elle disposera à cet effet de compétences élargies en matière de développement économique, d'urbanisme, d'habitat, de transport et d'infrastructures, d'éducation, dont certaines par transfert des départements et des régions. Au-delà d'un socle obligatoire, elle pourra passer des conventions avec les autres collectivités territoriales et l'État pour exercer des compétences supplémentaires, nécessaires pour son développement et sa compétitivité. Les charges transférées par les communes sont compensées par le transfert à la métropole des principales recettes fiscales et de la DGF. De plus, l'évaluation des charges transférées est placée sous le contrôle d'une commission consultative.

Au-delà du statut de la métropole, qui ne concernera qu'un nombre limité de grandes agglomérations – cinq, peut-être six, au plus sept –, il est nécessaire de favoriser une coopération renforcée, à une plus large échelle, entre territoires urbains. C'est l'objet de l'article 7 du projet de loi, qui instaure les pôles métropolitains, présentés sous un jour si séduisant par M. Collombat... Ce dispositif est conçu comme un instrument souple, permettant la mise en œuvre d'une véritable politique d'aménagement du territoire.

Le pôle métropolitain est un établissement public constitué, sur une base volontaire, par des EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 450 000 habitants, dont l'un des membres a une population supérieure à 200 000 habitants. Sa création, après accord entre les collectivités, est laissée à l'appréciation du préfet. Les pôles métropolitains obéissent au régime juridique des syndicats mixtes dits « fermés ».

Le travail de la commission des lois du Sénat a permis de préciser le champ d'intervention des pôles métropolitains en matière de développement économique, écologique, éducatif et universitaire, de promotion de l'innovation, d'aménagement de l'espace et de développement des infrastructures et des services de transport, ainsi que les modalités de représentation de leurs membres au sein de leur organe délibérant.

Il s'agit donc de développer un réseau de métropoles pour relever le défi de la mondialisation, dans un univers ouvert et compétitif, sans pour autant oublier les territoires ruraux, ainsi que la nécessité d'assurer un équilibre au sein de cette organisation générale, et même une grande cohérence, les uns ne pouvant pas vivre sans les autres. Par conséquent, il s'agit non pas d'opposer les territoires, mais de les rendre complémentaires.

La deuxième avancée considérable du présent projet de loi concerne la rationalisation de l'intercommunalité.

Historiquement, l'intercommunalité a constitué la réponse originale de la France à son émiettement communal à la suite de l'échec du mouvement de fusion des communes dans les années soixante-dix. Elle n'a cessé de se développer, particulièrement depuis la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Désormais, la majeure partie du territoire national est couverte par des structures intercommunales. Cela nous a permis, à nous élus, d'apprendre à travailler en commun, en dépassant le cadre, devenu souvent trop étroit, de la commune, afin de nous inscrire dans une perspective de solidarité territoriale. Nous avons tous en tête des exemples d'élus qui, d'abord réservés, ont finalement compris l'intérêt d'une telle démarche.

Il est maintenant essentiel de conforter l'acquis de l'intercommunalité en franchissant une nouvelle étape. En la matière, le Gouvernement se fixe donc trois objectifs : la couverture intercommunale intégrale du territoire français à l'horizon du début de l'année 2014, la rationalisation des périmètres des structures intercommunales à la même échéance et l'approfondissement de l'intercommunalité à travers la rénovation de son cadre juridique.

Les préfets seront chargés d'élaborer avant la fin de l'année 2011, au terme d'une large concertation avec l'ensemble des conseils municipaux des communes et des organes délibérants des EPCI et des syndicats concernés, un schéma départemental de coopération intercommunale, qui sera soumis à la commission départementale de la coopération intercommunale. S'ouvrira ensuite une période de deux années, 2012 et 2013, durant laquelle les préfets seront dotés de pouvoirs temporaires destinés à faciliter la déclinaison du schéma, qui devra être achevée au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Un tel travail d'élaboration et de déclinaison d'un schéma partagé avec les élus englobera évidemment le chantier de la rationalisation des multiples structures intercommunales – syndicats et EPCI –, dont les périmètres ou les compétences se chevauchent encore trop souvent.

Enfin, plusieurs mesures permanentes, distinctes du dispositif temporaire d'achèvement et de rationalisation de la carte intercommunale, permettront d'approfondir l'intercommunalité.

Le présent projet de loi a suscité beaucoup d'inquiétudes. Fallait-il supprimer tel ou tel échelon, le remplacer par un autre ? En tout cas, le Gouvernement semble ouvert à la discussion sur la question du mode d'élection des nouveaux conseillers territoriaux. Ce qui est certain, c'est que nous ne pouvons plus rester sans rien faire !

Certes, il aurait été possible d'aller plus loin et d'avoir encore plus d'ambition, notamment s'agissant des métropoles. Mais il est aussi un principe de réalité : il faut que les objectifs de ce texte puissent être largement partagés. Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui répond bien à cette exigence.

Oui, ce texte est fondamental pour moderniser l'organisation territoriale de notre pays ! Il a sans doute un caractère historique, et s'inscrit dans la droite ligne d'un processus engagé par François Mitterrand, poursuivi par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin et porté par le Président Sarkozy. Il permettra de renforcer la décentralisation et les libertés locales en France : c'est la raison pour laquelle je le voterai. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP.)*

**M. Daniel Raoul.** Quel *scoop* !

**M. le président.** La parole est à M. Yves Krattinger. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. Yves Krattinger.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce projet de loi est-il véritablement à la hauteur des ambitions affichées ? Répondra-t-il aux attentes de nos concitoyens et des élus ? Au départ, les mots clés du vocabulaire gouvernemental et présidentiel étaient « simplification », « lisibilité », « économie », « réduction du millefeuille »... Or ces termes ne trouvent guère d'écho dans le texte qui nous est soumis. Il s'agissait de faire le ménage dans les compétences, de supprimer les doublons, de raccourcir les procédures : ces objectifs seront-ils atteints ?

Telles sont les questions que nous pouvons aujourd'hui légitimement nous poser.

Monsieur le ministre, essayons d'imaginer ce qu'aurait pu être un projet de loi un peu « gonflé », puisque celui-ci est en train de se dégonfler... (*Sourires sur les travées du groupe socialiste.*)

Comme on me l'a dit dans une réunion départementale : « Quand on veut faire le ménage, il faut commencer par le haut. » Or, dans l'escalier institutionnel, le haut, c'est l'État ! Commençons donc par lui.

Une telle réforme constituait une occasion formidable de supprimer enfin les interventions des services déconcentrés de l'État dans les compétences transférées aux collectivités. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*) On ne peut pas continuer comme cela ! C'était d'ailleurs une proposition que nous avons formulée dans le cadre de la mission parlementaire, mais je n'y reviens pas. Cette décision aurait dû être prise en 1982 ou en 2004. Cela n'a pas été le cas, et beaucoup l'ont regretté. À la lecture du présent projet de loi, dont l'adoption ne permettra pas d'avancer, il apparaît que cela restera à faire.

Par ailleurs, nous attendions l'attribution d'une partie du pouvoir réglementaire aux régions et aux départements dans les domaines de compétence qui leur ont été transférés. Prenons l'exemple de l'accessibilité des transports aux personnes handicapées : les mêmes dispositions doivent-elles continuer à s'appliquer à l'intérieur du périphérique parisien et dans mon département, la Haute-Saône, peuplé de 230 000 habitants ? Je ne le crois pas. Il me semble nécessaire d'adapter la réglementation aux territoires, ce que vous refusez toujours de faire, au nom d'un principe centralisateur. Selon vous, la France n'a pas le droit d'évoluer, pourtant elle le voudrait ! C'est vous qui l'en empêchez ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

Ce projet de loi représentait également une occasion de refonder les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. Les parlementaires de la majorité ont beau faire preuve de beaucoup de talent – je le reconnais bien volontiers – lorsqu'ils essaient d'expliquer les nouveautés de la fiscalité locale aux élus locaux et aux citoyens, personne n'y comprend rien ! (*Nouveaux applaudissements sur les mêmes travées.*)

**M. Daniel Raoul.** Très bien !

**M. Yves Krattinger.** Par conséquent, une clarification et une réécriture des principes régissant les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales s'imposent, mais le projet de loi est muet sur cette question fondamentale.

Nous attendons en outre de l'État qu'il assume clairement ses compétences en matière d'infrastructures. Depuis quelques années, comme on a pu le voir avec la réalisation du TGV-Est, les régions, les départements, les agglomérations sont mis à contribution pour financer les infrastructures de niveau national, qu'il s'agisse du rail ou de la route. Il en va de même en matière de haut débit ou de téléphonie. Au demeurant, monsieur le ministre, vous connaissez très bien ces sujets, pour avoir vous-même, en tant que responsable d'un exécutif local, abondé abondamment (*Sourires*) les financements de l'État... Les relations financières entre ce dernier et les collectivités territoriales n'auraient-elles pas dû être précisées dans la loi, à l'issue d'un dialogue avec les élus locaux ? Le texte ne prévoit rien sur ce point : l'État aura le droit de demander... Ce n'est pas là une règle républicaine ! Nous ne trouvons pas, dans le projet de loi, de réponse sur ce sujet.

Sur l'escalier institutionnel, quelques marches plus bas que l'État, on trouve les régions.

Les propos tenus tout à l'heure par M. Hortefeux m'ont vivement déçu. Comparées aux régions des autres grands pays européens, les nôtres apparaissent comme des naines, notamment en matière financière. (*M. Jean-Pierre Sueur applaudit.*) Et le Gouvernement souhaite qu'elles restent dans cette situation !

**M. Michel Mercier, ministre.** Ah bon ?

**M. Yves Krattinger.** Nos régions, et c'est là leur vraie spécificité, n'ont ni compétences ni budget ! C'est « rétréci de chez rétréci » ! (*Sourires sur les travées du groupe socialiste.*) La faiblesse de leurs capacités d'intervention et l'étroitesse de leur budget constituent aujourd'hui leurs principaux problèmes.

Les régions devraient être confortées dans leur mission stratégique, qui consiste à préparer l'avenir en renforçant la compétitivité des territoires, en les rendant plus accessibles et en formant les hommes. En d'autres termes, il faut tirer les régions vers le haut. Est-ce vraiment votre intention alors que vous entendez créer la confusion des compétences avec l'échelon départemental ? Nous n'en sommes absolument pas convaincus ! Alors que les régions devraient s'occuper de recherche, d'enseignement supérieur, d'innovation, d'aide aux entreprises et d'accompagnement économique, vous prévoyez qu'elles fassent doublon avec les départements dans le domaine social. Ce n'est pas raisonnable !

Nous devrions aussi attribuer de manière ferme et définitive aux régions la distribution des fonds européens. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*) Vous avez refusé de le faire en 2004, parce que la gauche avait gagné les élections régionales, et faute de savoir quels seront les résultats de celles de mars prochain, vous restez muets sur le sujet. Mais je parie que les choses changeront si vous gagnez ces élections...

**Mme Dominique Voynet.** Ce n'est pas à l'ordre du jour !

**M. Jean-Pierre Sueur.** C'est un pari audacieux !

**M. Dominique Braye.** M. Sueur fantasme !

**M. Yves Krattinger.** Nous attendons que les régions disposent d'un véritable droit à l'expérimentation. Par exemple, il faudrait transférer à titre expérimental la compétence en matière d'emploi à deux ou trois régions. Un tel transfert paraît logique dans la mesure où les régions exercent déjà des compétences en matière de développement économique ou de formation professionnelle et technologique. Vous devriez ouvrir ce champ d'expérimentation.

Nous demandons aussi un élargissement du socle des compétences obligatoires des régions, en vue d'améliorer la lisibilité et l'efficacité de leur action. Nous proposons de renforcer leur rôle de chef de file en termes de développement économique et pour un certain nombre de compétences partagées. Nous appelons de nos vœux la création d'un guichet et d'un interlocuteur uniques pour l'instruction des dossiers. Il s'agit de supprimer non pas les financements, qui seront toujours nécessaires, mais les doublons en matière d'instruction. Or le premier à doubler, c'est l'État!

En outre, nous devrions achever aujourd'hui le transfert des personnels techniques, ouvriers et de services, les TOS, par celui des intendants des collèges et des lycées. Les collectivités territoriales fournissent les budgets et les agents, mais l'État continue de contrôler la chaîne hiérarchique. C'est incohérent! Aucune entreprise privée ne tolérerait de telles bêtises!

En continuant à descendre l'escalier institutionnel, on trouve, au rez-de-chaussée, d'un côté les départements, de l'autre les régions. C'est l'échelon de la proximité.

Chacun s'accorde à reconnaître que le département est l'acteur des solidarités sociales. Nous pensons qu'il fallait conforter ce bloc en permettant aux départements d'élaborer des schémas prescriptifs dans le domaine médicosocial avec les agences régionales de santé, les ARS. Dans cette optique, nous estimons également qu'il serait cohérent de leur transférer le versement de l'allocation pour adulte handicapé et le financement des établissements et services d'aide par le travail. Mais vous le refusez...

Nous voulons par ailleurs que les départements soient confortés dans leur mission de fournir les conseils juridiques et techniques nécessaires aux collectivités infra-départementales, en particulier dans les zones rurales. Notre collègue Edmond Hervé l'a abondamment souligné. Nous étions tous d'accord sur ce point au sein de la mission. Mais aujourd'hui, tout cela a été oublié!

Nous avons également proposé, monsieur le ministre, un redécoupage des cantons, avec pour première préoccupation de réduire, dans chaque département, l'écart de population entre les plus petits et les plus grands d'entre eux. Ce redécoupage serait aussi l'occasion d'adapter le nombre de cantons en fonction de l'évolution démographique du département, ce nombre devant dans certains cas diminuer de façon sensible, dans d'autres augmenter.

Aucune de ces attentes n'a trouvé un écho dans vos propositions, les communes étant les seules collectivités considérées au travers du texte.

Les 36 000 communes que compte notre pays, nées de la Révolution, sont un symbole de liberté. Ce nombre pléthorique a donné lieu à un foisonnement de formes de coopération : syndicats intercommunaux à vocation unique, syndicats intercommunaux à vocation multiple, syndicats mixtes, syndicats d'agglomération nouvelle, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, pays. Vous aviez annoncé un grand ménage, et nous vous voyions déjà arriver avec votre balai! (*Sourires sur les travées du groupe socialiste.*)

Il s'agissait d'organiser, de simplifier et de clarifier cette coopération, mais le projet de loi, en dépit de louables efforts, ne fait qu'accroître la confusion : on crée les métropoles, les pôles métropolitains et les communes nouvelles, sans

supprimer aucune des structures existantes... Peut-être eût-il été préférable, monsieur le ministre, de suivre certaines de nos recommandations.

Nous l'avons dit, et nous n'allons pas renier notre parole : nous sommes d'accord pour la création de sept ou huit métropoles destinées à émerger dans l'espace européen et à rivaliser avec Munich, Glasgow, Milan, Barcelone. Vous connaissez ce dossier par cœur, monsieur le ministre, vous qui vivez dans une de ces agglomérations. Nous attendions que la loi fixe les critères d'accès au statut de métropole et de délimitation du territoire métropolitain. Ces critères auraient pu être l'existence d'un aéroport international, de connexions TGV, d'un ensemble suffisant d'universités et d'écoles d'ingénieurs, de centres de recherche médicale et technologique, etc. Tout cela figure dans les conclusions de la commission présidée par M. Belot. Il aurait fallu en outre confier aux métropoles des compétences stratégiques, par exemple en matière d'enseignement supérieur et de recherche, mais vous vous y êtes refusé, préférant ratisser à leur profit, ou plutôt mettre à leur charge, des compétences de proximité de niveau communal ou départemental. Ce n'est pas en œuvrant dans ce registre qu'elles émergeront dans l'espace européen! Je crains que vous ne vous soyez trompé de moyen pour atteindre un objectif qui était louable.

Plutôt que l'ajout de nouvelles structures, nous attendions une harmonisation et un statut unique de la coopération intercommunale. Nous attendions la fixation d'échéances plus rapprochées en ce qui concerne l'achèvement et la rationalisation de l'intercommunalité. Nous attendions une ambition forte en termes de réduction du nombre de syndicats intercommunaux, or vous osez à peine en parler. Nous attendions de nouveaux transferts de compétences aux communautés pour élargir le socle commun.

**M. le président.** Veuillez conclure, mon cher collègue!

**M. Yves Krattinger.** La montagne accouche d'un élu hybride : le conseiller territorial. Son rôle est tellement mal compris sur le terrain, il est tellement critiqué, il sera tellement mal élu, il engendrera tellement de confusion et suscitera tant de jeux byzantins au sein des assemblées régionales que je ne m'acharnerai pas sur lui, monsieur le ministre : on lui « fera la peau » dans les territoires! (*Rires sur les travées du groupe socialiste.*) Nous sommes nombreux ici à partager cette opinion, y compris dans les rangs de la majorité, où certains tiennent un autre langage sur le terrain que dans cet hémicycle! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – Protestations sur les travées de l'UMP.*)

**M. Dominique Braye.** C'est faux, c'est scandaleux!

**M. Yves Krattinger.** Monsieur le ministre, je suis profondément déçu par l'absence de fond et de corps de votre projet de loi! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, je vous demande de bien vouloir respecter les temps de parole impartis, faute de quoi certains orateurs inscrits, appartenant notamment au groupe socialiste, ne pourront pas s'exprimer. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Krattinger a dépassé de près de six minutes son temps de parole. Je me suis montré tolérant parce qu'il a été rapporteur de la mission présidée par M. Belot, mais cela ne va pas sans poser problème pour l'organisation de nos débats!

La parole est à M. Dominique Braye.

**M. Dominique Braye.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je veux d'abord féliciter le Gouvernement pour son courage d'engager une réforme dont je partage la philosophie et que je soutiendrai sans réserve, à condition qu'un certain nombre de points concernant nos communes et l'intercommunalité soient modifiés. (*Ab! sur les travées du groupe socialiste.*)

Je tiens à saluer le travail de nos collègues Jean-Jacques Hyst, Jean-Patrick Courtois et Charles Guéné, respectivement président de la commission des lois, rapporteur au fond et rapporteur pour avis du présent projet de loi. Je connais suffisamment leur sens de l'ouverture et de l'intérêt général pour être persuadé qu'ils accueilleront avec une très grande bienveillance les propositions constructives qui leur seront faites au cours de nos débats.

Le mouvement intercommunal, monsieur le ministre, dont je suis un praticien et un représentant en tant que secrétaire national de l'Assemblée des communautés de France, attendait depuis de nombreuses années des améliorations de son cadre législatif.

**M. Daniel Raoul.** C'est vrai!

**M. Dominique Braye.** L'émergence d'un pôle commune-intercommunalité, l'amélioration de certaines règles de fonctionnement des communautés et l'achèvement de la carte intercommunale sont aujourd'hui une impérieuse nécessité, à laquelle répond le texte qui nous est soumis.

La remarquable progression du fait intercommunal qu'a connue notre pays au cours des deux dernières décennies a souvent été qualifiée, et ce matin encore par M. le ministre de l'intérieur, de « révolution silencieuse ».

Grâce à la loi Chevènement du 12 juillet 1999, notre pays s'est doté des moyens d'une rationalisation et d'une modernisation des intercommunalités existantes, ainsi que de puissantes incitations à la création de nouvelles communautés.

Le succès de ce mouvement est incontestable, puisque aujourd'hui plus de 93 % des communes et plus de 87 % de la population nationale vivent sous le régime de l'intercommunalité, au sein de 2 601 communautés, qu'elles soient des communautés de communes, des communautés d'agglomération ou des communautés urbaines.

Si ce mouvement de regroupement intercommunal a rencontré un tel succès, c'est qu'il constitue un puissant outil d'optimisation du fonctionnement de nos communes, de développement de nos territoires et même, pour certaines communes, de survie.

Cette réussite, bâtie sur la libre adhésion et l'incitation, rencontre toutefois aujourd'hui ses limites, puisque, ici et là, subsistent des réticences et des résistances, souvent mal fondées, qui empêchent l'achèvement de la couverture intercommunale de notre pays, et donc l'émergence d'une meilleure gouvernance.

Le recours à la contrainte ne devant être que l'*ultima ratio* de notre République, le projet de loi qui nous est soumis entend laisser encore un certain temps à ces retardataires pour rejoindre le mouvement intercommunal.

Il convient donc d'achever dans un délai raisonnable la carte de l'intercommunalité, mais en conservant impérativement ce qui a fait son succès et sa force, c'est-à-dire le respect de toutes les communes dans leur identité et leur diversité,...

**M. Adrien Gouteyron.** Très bien!

**M. Dominique Braye.** ... la capacité pour les élus de chaque commune de faire entendre leur voix et l'élaboration d'un projet commun sur un périmètre pertinent, celui du bassin de vie quotidienne.

Or le texte du projet de loi, tel qu'il nous est présenté, comporte certaines dispositions contraires à cet esprit, monsieur le ministre. Il nous faudra donc impérativement revenir sur celles-ci, les deux principales portant sur la date d'achèvement de la carte intercommunale et, surtout, sur le mode de répartition des sièges entre communes au sein des assemblées communautaires.

En ce qui concerne la date d'achèvement de la couverture intercommunale de notre pays, je considère que l'échéance proposée par le Gouvernement, à savoir le 31 décembre 2013, n'est pas la meilleure, en raison de sa trop grande proximité avec les élections municipales de 2014. Un délai d'à peine trois mois entre l'achèvement de la carte intercommunale et les élections municipales ne permettra pas aux élus, mais surtout aux habitants des communes concernées, de percevoir les apports bénéfiques de ce changement ou de voir leurs craintes apaisées. Monsieur le ministre, nous prendrions le risque de voir les renouvellements municipaux de 2014 se dérouler dans les pires conditions dans certaines communes, favorisant le recours à la démagogie et aux contre-vérités, aux dépens du débat de fond et de la raison. C'est pourquoi, en phase avec l'Association des maires de France, l'AMF, l'Assemblée des communautés de France et la mission Belot, il me paraît important d'avancer d'un an cette date, au 31 décembre 2012. Seuls Paris et ses trois départements limitrophes me semblent devoir bénéficier ultérieurement de dispositions particulières méritant un examen très attentif, que le moment n'est pas venu d'aborder aujourd'hui.

Il nous faudra, par voie de conséquence, avancer de six mois la date de la fin de l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale, ce qui permettra d'ailleurs une plus grande sérénité, liée à une échéance plus éloignée de la date des élections municipales.

J'en viens maintenant à ce qui me paraît être le point capital de la partie du texte concernant le couple commune-intercommunalité, à savoir les modes de répartition des sièges entre communes au sein des assemblées communautaires.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, si ce point est à mes yeux tellement important, c'est qu'il y va de la vie, voire de la survie, de dizaines de milliers de petites et moyennes communes.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Absolument!

**M. Dominique Braye.** Vous comprendrez donc aisément que cette question conditionne mon approbation à ce projet de loi: en tant que sénateur, je suis un représentant des collectivités territoriales. Je tiens d'ailleurs à préciser, monsieur le ministre, que je ne m'exprime pas seulement à titre personnel, mais aussi au nom de l'Assemblée de communautés de France, qui regroupe 1 100 EPCI et plus de 35 millions d'habitants!

Le texte initial du Gouvernement était à cet égard insatisfaisant, et je salue la position de la commission des lois et de son rapporteur, Jean-Patrick Courtois, qui ne l'ont pratiquement pas modifié, souhaitant que le débat sur ce point essentiel soit tranché en séance publique.

Il en résulte donc que, sur le problème de la représentation des communes au sein des conseils communautaires, le texte sur lequel nous devons débattre n'est pas plus le texte initial

du Gouvernement que celui de la commission ; c'est celui qui sera présenté par deux de nos collègues, Gérard Collomb et Pierre Hérisson, au travers de deux amendements identiques.

Mes chers collègues, ces amendements sont techniques et compliqués. C'est pourquoi je les ai fait analyser. J'ai en outre demandé à l'Assemblée des communautés de France de procéder à des simulations sur de nombreuses intercommunalités. Ces amendements marquent incontestablement un progrès, mais le compte est loin d'y être : le risque est toujours présent de voir des dizaines de milliers de petites et moyennes communes mises sous la coupe de communes un peu plus peuplées.

La seule question, mes chers collègues, est de savoir ce que nous voulons.

Voulons-nous que, dans une intercommunalité de trente à quarante communes comportant une ville-centre, cette dernière puisse, en s'alliant à deux ou trois petites communes périphériques, imposer sa volonté à toutes les autres ?

Voulons-nous que, dans de très nombreuses intercommunalités, des communes de 200 et de 7 000 habitants aient la même représentation ?

La Haute Assemblée, chargée constitutionnellement de représenter toutes les collectivités locales, a-t-elle le droit de sacrifier ainsi des dizaines de milliers de petites et moyennes communes sur l'autel du seul critère de la démographie ?

La Haute Assemblée a-t-elle le droit d'opposer à ce point population et territoire, dont on a toujours dit, dans cet hémicycle, qu'ils étaient complémentaires et que nous devions les concilier ?

La Haute Assemblée pense-t-elle que nos compatriotes et leurs élus, si attachés à leurs communes, lui pardonneront de les sacrifier de la sorte ?

À ces cinq questions, mes chers collègues, je crois que nous pouvons tous répondre par la négative ! Or le danger que j'évoque n'est pas écarté par les amendements Collomb et Hérisson. C'est pourquoi, sans remettre en cause leur équilibre et leur économie, je présenterai des sous-amendements tendant à les améliorer.

Mes chers collègues, s'il paraît tout à fait anormal qu'au sein d'un conseil communautaire une commune ayant beaucoup plus d'habitants qu'une autre bénéficie de la même représentation, il est tout aussi anormal que le critère démographique devienne la seule clef de répartition des sièges.

L'intercommunalité n'est pas qu'une addition de populations – combien de fois l'avons-nous dit dans cette assemblée ! –, mais le regroupement de territoires communaux ayant chacun un long passé et une existence propre. Nous aurons le temps de nous en expliquer, monsieur le rapporteur.

Il nous faut donc impérativement trouver cet équilibre subtil entre territoire et population, et c'est certainement nous, sénateurs, qui sommes les mieux placés pour y parvenir. C'est d'ailleurs bien en raison de notre compétence et de notre connaissance des territoires que la Constitution a confié à notre assemblée la responsabilité d'examiner la première les projets de loi relatifs à l'organisation des collectivités territoriales.

Notre responsabilité, mes chers collègues, est lourde, et nous avons le devoir de ne pas voter des dispositions sans les avoir évaluées, même si elles paraissent complexes, comme c'est le cas aujourd'hui, je le reconnais bien volontiers.

S'il existe dans notre Haute Assemblée des adeptes du seul critère démographique, ceux-ci peuvent être pleinement satisfaits par d'autres articles du présent projet de loi, qui se réfèrent au principe « un homme, une voix », comme c'est le cas pour la création des communes nouvelles, monsieur le ministre. Mais attention : les communes nouvelles ne relèvent pas de l'intercommunalité ; au contraire, leur création signe la disparition de celle-ci.

Il nous faut donc être clairs dans la définition de nos objectifs : soit nous croyons, à l'instar de notre président Gérard Larcher, que le maire est, avec le Président de la République, le responsable public le plus plébiscité par les Français et que la commune est l'échelon institutionnel auquel nos compatriotes sont le plus attachés – combien de fois avons-nous dit, dans cet hémicycle, que la commune était à la démocratie ce que la cellule est au corps humain, et qu'elle devait être préservée coûte que coûte ! –, soit nous estimons, au contraire, que cet échelon est complètement dépassé.

Dans le premier cas, il ne saurait être question d'affaiblir nos communes, et encore moins de concentrer tout le pouvoir local entre les mains des élus des plus peuplées d'entre elles.

Dans le second cas, n'hésitons pas à faire disparaître toutes nos petites et moyennes communes, mais alors sans nous revendiquer comme des partisans de l'intercommunalité, qui s'inspire d'une philosophie exactement inverse !

Mes chers collègues, ne dévoyons pas l'esprit intercommunal. L'intercommunalité, ce n'est pas l'emprise d'une grosse commune sur des communes moins peuplées, c'est la recherche d'un consensus fort entre communes différentes mais complémentaires, en vue de la réalisation d'un projet de territoire ambitieux et audacieux ! Dans nos intercommunalités, ne reléguons pas les élus des petites et moyennes communes sur des strapontins, depuis lesquels ils regarderaient passer les trains sans pouvoir le moins du monde en changer la direction. C'est dans cet esprit que je défendrai un sous-amendement crucial, tendant à imposer, en cas d'échec de l'accord local pour la répartition des sièges communautaires, qu'un pourcentage maximal de 25 % des sièges puisse être redistribué aux petites et moyennes communes les moins bien pourvues, pour rééquilibrer leur représentation face aux communes les plus peuplées.

Permettez-moi enfin de regretter que la commission des lois ait supprimé un certain nombre de dispositions présentées par le Gouvernement, qui allégeraient et assoupliraient grandement le fonctionnement des communautés, leur conférant ainsi plus de dynamisme et d'efficacité. Nous aurons l'occasion d'en reparler au cours du débat.

Mes chers collègues, l'intercommunalité s'est toujours épanouie dans le dialogue, le débat et la conviction, en aucun cas dans l'obligation et la contrainte. Ne changeons pas ces règles qui ont fait le succès et la force de l'intercommunalité ! Laissons nos communes vivre une intercommunalité de liberté, de souplesse et de solidarité, ne bâtissons pas une intercommunalité de domination, de rigidité et de contrainte, sinon les petites et moyennes communes s'organiseront pour se défendre contre les plus grosses et nous

provoquerons la paralysie de nos territoires! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP, ainsi que sur certaines travées de l'Union centriste et du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Dominique Voynet.

**Mme Dominique Voynet.** « Soit on réforme, soit on ne réforme pas! »

**M. Éric Doligé.** C'est bien vrai...

**Mme Dominique Voynet.** C'est par ces mots prometteurs que le Président de la République avait tenté, en présentant ses vœux aux parlementaires pour l'année 2009, de répondre aux inquiétudes suscitées, y compris au sein de sa majorité, par la frénésie législative qui semblait s'être emparée de lui.

Nous pouvons témoigner que Nicolas Sarkozy a tenu ses promesses en 2009! Ceux qui, parmi vous, espéraient que la loi serait élaborée minutieusement, avec sagesse et prudence, en sont encore pour leurs frais. Ceux qui n'avaient jamais imaginé que le Conseil constitutionnel, gardien de notre loi fondamentale, garantie de la démocratie et de l'État de droit, puisse être si ouvertement contesté, accusé de nuire aux ambitions « court-termistes » de ce régime, en perdent aujourd'hui leur latin. Silence, on réforme! Procédure accélérée et vote conforme : telle est la méthode généralement employée.

Je l'admets, concernant le projet de réforme territoriale que nous examinons aujourd'hui, la recette est sensiblement différente, mais la saveur n'en reste pas moins familière : il est ici une nouvelle fois question de concentration des pouvoirs entre les mains de l'exécutif et d'affaiblissement de tout ce qui s'apparente, de près ou de loin, à un contre-pouvoir.

La nécessité d'améliorer l'organisation territoriale de la France fait pourtant l'objet d'un assez large consensus : rendre son cadre institutionnel plus lisible pour les citoyens est un enjeu démocratique majeur. C'est pourquoi personne dans cet hémicycle, me semble-t-il, n'est attaché au *statu quo*. La clarification de la répartition des compétences, de plus en plus nombreuses, assumées par les collectivités, la réaffirmation de leur autonomie financière – pourtant déjà inscrite dans la Constitution –, la simplification des circuits de décision : autant de pistes pour perfectionner l'architecture territoriale de notre pays.

En dépit des grands discours annonçant une véritable révolution territoriale, malgré la réunion d'un comité réunissant des compétences reconnues, ce projet de loi apparaît, en premier lieu, extrêmement décevant. Loin de simplifier le fameux millefeuille français, tant décrié, il le rend encore plus complexe!

Monsieur le ministre, je vous mets au défi d'expliquer de manière compréhensible aux citoyens la différence entre les métropoles, les pôles métropolitains, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les simples communautés de communes! Pourriez-vous préciser quelle simplification vous percevez dans le fait qu'un certain nombre de compétences, relevant jusqu'ici des conseils généraux, pourraient désormais être confiées aux métropoles? Le projet de loi prévoit que, dans les départements comprenant une métropole, les conseils généraux exerceront des compétences différentes dans les territoires compris dans la métropole et dans le reste du département! Pis encore : deux départements limitrophes n'auront pas les mêmes compétences selon qu'ils accueilleront ou non une métropole!

Par ailleurs, ce projet de loi entend faciliter les fusions de régions et de départements. Mais, concernant les départements, quel résultat pensez-vous donc obtenir, sinon la constitution de départements plus vastes, perdant en quelque sorte la proximité qui faisait jusqu'ici la pertinence de cet échelon en matière sociale, sans pour autant consolider leurs compétences? Des compétences égales, voire diminuées s'ils accueillent une métropole, exercées sur des territoires plus étendus : est-ce là une amélioration?

Bien sûr, ce texte prévoit l'élection des délégués communautaires au suffrage universel direct : il était temps! C'était devenu une urgence démocratique compte tenu de la place qu'occupent à présent les intercommunalités dans le paysage local. Plus de la moitié des articles de ce projet de loi sont par ailleurs consacrés à l'achèvement de la carte de l'intercommunalité, qui constitue, en soi, une bonne chose. Mais dans la mesure où 93,1 % des villes françaises – ce chiffre figure dans votre rapport, monsieur Courtois – sont déjà impliquées dans une coopération intercommunale au 1<sup>er</sup> janvier 2009, vous conviendrez, monsieur le ministre, qu'il ne s'agit pas là d'une avancée si extraordinaire!

J'ajoute que si les regroupements de communes et la constitution d'intercommunalités doivent effectivement être encouragés, nous sommes quelque peu préoccupés à l'idée que les ordonnateurs en la matière, c'est-à-dire les préfets, puissent négliger le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. Nous restons vigilants sur ce point. N'y voyez pas une quelconque marque de défiance à l'égard des préfets, monsieur le ministre, mais comme un certain nombre d'entre eux dirigent également les cabinets de membres du Gouvernement, comprenez que nous souhaitons nous assurer que des considérations politiques, voire politiciennes, ne polluent pas exagérément ce processus.

En résumé, ce texte, pourtant intitulé « projet de loi de réforme territoriale », ne répond aucunement aux objectifs annoncés. Il ne simplifie pas l'organisation territoriale de la France et reporte à un projet de loi ultérieur l'examen de la question de la répartition des compétences. La juxtaposition des différentes mesures de ce projet de loi dresse en outre un tableau pour le moins flou de l'organisation territoriale de demain. Je prendrai un simple exemple à cet égard : le Gouvernement avait annoncé vouloir renforcer les régions françaises pour qu'elles puissent supporter la comparaison à l'échelle de l'Europe ; pourtant, ce projet de loi menace doublement les régions, d'abord parce qu'il prévoit de supprimer leur clause générale de compétence, réduisant d'autant leur capacité motrice, ensuite parce qu'il institue des conseillers territoriaux siégeant à la fois dans les conseils régionaux et dans les conseils généraux. Ces conseillers, élus au sein de leurs départements respectifs, pourraient bien être tentés d'adopter une vision des problèmes centrée sur les intérêts du département dont ils sont issus, aux dépens de considérations et d'enjeux régionaux plus globaux.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Absolument!

**Mme Dominique Voynet.** Dans ces conditions, monsieur le ministre, quelle logique cohérente a bien pu présider à l'élaboration de ce texte? Vous donnez l'impression de ne pas savoir quoi faire du département, mais vous le placez dans le même temps en position de sursis. Ceux qui faisaient mine de vous croire quand vous prétendiez ne pas vouloir étrangler financièrement les collectivités territoriales en réformant la fiscalité locale pourraient bien finir par ouvrir les yeux!

Alors, à quoi peut donc bien servir ce projet de loi ? L'essentiel semble dit en quelques mots dès l'article 1<sup>er</sup> : s'il consacre effectivement l'avènement des conseillers territoriaux après qu'un premier texte, en décembre dernier, eut annoncé leur création en 2014, le plus important, c'est-à-dire le mode de scrutin pour l'élection de ces nouveaux conseillers et les compétences qu'ils exerceront, est encore reporté à un futur projet de loi. Cette méthode a un nom : le *teasing*. Habilement organisé, ce *teasing* législatif nuit évidemment au fonctionnement démocratique de nos institutions. Je me permets de vous le rappeler, monsieur le ministre : les parlementaires sont censés connaître la loi qu'ils ont à voter, et les citoyens pouvoir la comprendre !

Néanmoins, nous sommes avertis : pour l'élection de 80 % des futurs conseillers territoriaux, c'est un scrutin uninominal à un tour qui reste prévu. On en discute encore, semble-t-il, en haut lieu, mais la logique est claire : il s'agit de reprendre le pouvoir qui échappe à l'UMP au sein des collectivités territoriales, en espérant remporter la mise avec une majorité relative de 30 % à 35 % des suffrages seulement au premier et unique tour de scrutin. Tel est le grand dessein de la réforme concoctée par le Président de la République !

Dérogeant ainsi aux principes démocratiques qui ont jusqu'ici prévalu, le projet de loi s'expose à un possible rappel à l'ordre constitutionnel. Peu importe : chancre d'une rupture qui conduit de toutes parts au délitement de la cohésion nationale, le Président de la République n'en est plus à une fracture près... Après l'audiovisuel public, l'hôpital, le projet recentralisateur du Grand Paris, dont l'examen a été prudemment reporté après les élections régionales, et en attendant une réforme de la justice qui suscite de nombreuses et légitimes inquiétudes pour l'indépendance de celle-ci, il fallait remettre la main, coûte que coûte, sur les pouvoirs locaux.

Que n'avons-nous pas entendu pour justifier cette entreprise ! Les élus locaux seraient trop nombreux, ils seraient de mauvais gestionnaires, se complaisant dans une gabegie dispendieuse. Ils sont devenus, dans la bouche du chef de l'État, la cause de tous les maux. Cette vision erronée ignore évidemment les mises en garde de la Cour des comptes, qui a récemment expliqué que, au-delà des déficits abyssaux qui caractérisent la conduite de la France par le gouvernement actuel, lorsque les collectivités territoriales se voyaient transférer des compétences jusque-là assumées par l'État, induisant le recrutement de personnels, sans pour autant percevoir les dotations financières correspondantes, l'administration centrale de l'État omettait d'ajuster ses propres effectifs. Par conséquent, on peut craindre que la vindicte présidentielle ne relève avant tout d'une posture tacticienne, étrangère à l'intérêt général.

J'en veux pour preuve qu'il fut une époque où Nicolas Sarkozy semblait voir dans les collectivités territoriales plus une opportunité qu'une menace pour la France. N'a-t-il pas lui-même écrit ces mots, dans un ouvrage publié en 2001 : « Une nation moderne est une nation qui revendique la décentralisation. Un État moderne est celui qui organisera son efficacité en reconnaissant qu'il lui est impossible de tout régenter, diriger, organiser. »

En conclusion de mon intervention, face aux visées jacobines et claniques qui semblent sous-tendre ce projet de loi, j'en appelle au sursaut républicain de l'ensemble des membres de cette assemblée, puisqu'ils représentent les collec-

tivités territoriales, mises à mal par ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Éric Doligé. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. Éric Doligé.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à l'instar de M. Adnot, j'ai fait voter, voilà un mois et demi, le budget de mon département. Ce fut dur, mais j'y suis parvenu sans avoir augmenté les impôts et en maintenant toutes nos politiques. Je suis très heureux de mener cette action à la tête de mon conseil général, en dépit des difficultés.

Nous nous trouvons actuellement au beau milieu d'une révolution bien engagée, celle de la réforme des collectivités territoriales. Le processus s'annonce long, et il nous reste plusieurs étapes à franchir. La réflexion de fond a débuté dès 2008, au travers de la constitution de multiples groupes de travail, et débouché sur l'élaboration de rapports et de propositions intéressantes, que M. Hortefeux a cités cet après-midi. La littérature sur le sujet est donc déjà fort abondante.

Les grandes étapes sont la suppression de la taxe professionnelle, la réforme de l'organisation territoriale, la définition du mode de scrutin, la répartition des compétences, la révision des bases : tout cela devrait probablement nous occuper jusqu'en 2011.

Fallait-il se lancer dans l'aventure ? Le monde change, les entreprises changent, l'État change : que doit-on faire à l'échelon de nos collectivités, fort dépendantes de leur environnement économique et social ? Doivent-elles vivre dans une bulle ? Doivent-elles évoluer ?

La réponse apportée à ces questions permet de distinguer deux écoles, deux chapelles : celle des passifs, qui proposent de ne rien faire, et celle des actifs, qui entendent faire bouger les choses. La majorité a très clairement choisi le camp des seconds !

**M. Daniel Raoul.** C'est facile !

**M. Éric Doligé.** Alors que l'on se plaît à prôner la recherche, l'innovation, et donc l'évolution, certains souhaiteraient néanmoins que rien ne change et que le statut de nos collectivités demeure figé ou presque. S'ils sont prêts à accepter quelques réformes, ils refusent la réforme.

Fort heureusement, le Président de la République et le Gouvernement osent proposer de vraies réformes ! Chacun sait ici que le conservatisme est souvent affaire d'opposition. Ainsi, mes chers collègues, souvenez-vous des grandes lois Deferre de décentralisation : en 1982, l'opposition au gouvernement de Pierre Mauroy était plus que frileuse ! Quant à l'actuelle opposition, elle est aujourd'hui tout simplement figée devant les importantes réformes proposées.

Nous venons de franchir la première étape : la taxe professionnelle a été supprimée au 1<sup>er</sup> janvier 2010. L'opposition présente aux élus locaux cette suppression comme une catastrophe, elle l'agite comme un épouvantail, annonçant la ruine des communes et des intercommunalités. Sans pouvoir apporter aucune preuve financière, en se fondant sur des approximations, on instille des idées fausses. C'est à mon avis faire là un très mauvais procès et engager le débat de la pire des façons.

Pour la deuxième étape, que nous abordons aujourd'hui, on peut présager des actes de résistance, de blocage, avec des prises de position probablement excessives, voire agressives. Nous en avons déjà entendu quelques-unes. J'ai lu, dans les journaux départementaux que m'adressent mes collègues présidents de conseil général de gauche, que l'on appelle les territoires et leurs habitants à entrer en « résistance ». On y affirme qu'après la réforme, les départements ne pourront plus continuer à mettre en œuvre leurs politiques en faveur des personnes âgées ou handicapées, à faire fonctionner les collèges ou à entretenir le réseau routier. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. Gérard Miquel.** C'est la réalité!

**M. Éric Doligé.** On y annonce à tous les clubs sportifs et culturels la fin des subventions dont ils bénéficient actuellement. Pour ma part, en tant que président de conseil général, je ne tiens nullement un tel discours, au contraire. Il s'agit, pour certains, de pratiquer une politique de la peur, visant donc à inciter à la « résistance ». C'est à mes yeux une provocation scandaleuse, qui montre, s'il en était besoin, l'incapacité des intéressés à s'adapter ou à accepter les évolutions.

Supposons que nous ne fassions aucune réforme, chers collègues de l'opposition. Pouvez-vous m'affirmer que dans cette hypothèse nos collectivités seraient encore en mesure d'assurer, dans les deux prochaines années, leurs compétences actuelles? Je ne le crois pas!

**Un sénateur du groupe socialiste.** C'est de la pommade!

**M. Éric Doligé.** Les dépenses sociales absorbent progressivement toutes nos marges de manœuvre et toute notre capacité d'autofinancement. Nos recettes au titre des droits de mutation se réduisent considérablement, la baisse atteignant en moyenne 35 %. L'affaiblissement économique diminue les recettes et augmente les dépenses sociales.

**Une sénatrice du groupe socialiste.** Et alors?

**M. Éric Doligé.** Telle est la réalité actuelle, voilà tout!

Au fil du temps, tous les gouvernements ont imposé leur générosité, et les nouveaux ministres se présentent avec de bonnes idées, qui visent à prouver l'utilité de leur fonction mais entraîneront, en définitive, l'asphyxie des départements. Je pense, par exemple, à la décentralisation, aux 35 heures,...

**M. Daniel Raoul.** Cela faisait longtemps qu'on ne l'avait pas entendu!

**M. Éric Doligé.** ... au revenu minimum d'insertion, à l'allocation personnalisée d'autonomie, au revenu de solidarité active, aux politiques relatives au handicap, etc.

Il est assez facile de faire voter de telles mesures et de se montrer généreux, mais qu'il est difficile de payer... sauf à demander à un tiers de le faire à sa place! C'est ainsi que l'État détermine les prestations, fixe les taux et définit les prestataires, tandis que les collectivités financent...

Plus qu'un révélateur des déséquilibres structurels, la crise en a été un accélérateur. Rien ne sert de solliciter en permanence le Gouvernement pour qu'il veuille bien régler la totalité des arriérés découlant des nombreuses promesses non tenues par ses divers prédécesseurs depuis vingt-cinq ans. Il faut d'évidence changer de système, c'est-à-dire réformer. Je pense que nous ne trouverons une solution à nos difficultés financières structurelles que lorsque nous aborderons le cinquième risque : le Président de la République a évoqué ce sujet en présentant ses vœux, et il nous a écoutés sur ce point.

Par ailleurs, si le couple commune-intercommunalité fonctionne en général très bien, il n'en va nullement de même du couple département-région. En effet, les assemblées de ces deux collectivités n'ont ni le même mode d'élection ni les mêmes compétences, mais sont en compétition sur les mêmes dossiers, auprès des mêmes interlocuteurs. Les règles, les approches et les modes de gestion étant différents, cela ne peut évidemment pas fonctionner!

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** Tout à fait!

**M. Daniel Raoul.** C'est faux!

**M. Gérard Miquel.** Caricature!

**M. Éric Doligé.** Vous croyez, monsieur Miquel? Sachez que, dans la région Centre, grande comme la Belgique, qui compte six départements et 2,5 millions d'habitants, les quatre présidents que nous avons connus en douze ans n'ont réuni que deux ou trois fois les présidents de conseil général! Nous n'avons pu évoquer qu'en une seule occasion les sujets qui nous intéressaient : c'était au conseil général de l'Indre, présidé par notre collègue Louis Pinton. Dans ces conditions, vous comprendrez mieux mon impatience de voir créer le conseiller territorial. J'en avais rêvé, le gouvernement Fillon l'aura fait! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – Exclamations amusées sur les travées du groupe socialiste.*)

L'intercommunalité et les communes qui la composent sont gérées par les mêmes hommes et femmes. Le couple département-région ne pourra fonctionner que selon un schéma identique. Le conseiller territorial en sera le ciment. Il gèrera le quotidien au conseil général, tandis qu'au conseil régional il aura toute latitude pour réfléchir au devenir du territoire : il sera l'artisan de la clarification et de la simplification, et saura faire vivre et valoriser les deux collectivités.

La création du conseiller territorial est la pierre angulaire du projet de loi de réforme des collectivités territoriales. Elle devrait intervenir, dans quelques heures au plus tard – du moins je l'espère –, grâce à l'adoption de l'article 1<sup>er</sup> de ce texte. Il restera alors à définir, dans un texte ultérieur, les contours exacts de sa fonction, son mode d'élection, ainsi que toutes les règles afférentes. Il faudra préciser le périmètre de la circonscription, sa dimension, sa population, en veillant à ne pas écorner le caractère rural de nos départements par une réduction massive du nombre des cantons ruraux. Il faudra aussi traiter au fond le sujet du cumul des mandats, de manière pragmatique.

Enfin, il faudra régler les conditions d'accès au mandat, qui ne doivent pas être passées sous silence. Si celui-ci est réservé à certains, nous ne serons plus en démocratie! Or, monsieur le ministre, l'application stricte du texte dans sa rédaction actuelle poserait problème à cet égard. Il s'agirait alors d'une question de parité non plus entre hommes et femmes, mais entre public et privé. En effet, le mandat de conseiller territorial risquerait de n'être accessible en pratique qu'aux seuls retraités et fonctionnaires.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Eh oui!

**M. Éric Doligé.** Selon moi, les incompatibilités professionnelles devront également être revues.

Ce projet de loi aborde de nombreux autres sujets importants.

Je suis persuadé que certains départements ou régions pourraient être intéressés par la possibilité de fusionner. L'article 35 du projet de loi, relatif à la clarification des

compétences des collectivités territoriales, était nécessaire. Il apporte de vraies réponses et mettra fin à certaines interrogations.

Enfin, la création des métropoles et des communes nouvelles constitue un vrai sujet, mais prenons garde à ne pas inquiéter sans raison les communes.

Monsieur le ministre, ce texte est à mes yeux très positif, même s'il mérite d'être encore travaillé et enrichi de nos échanges. Je vous remercie de nous le présenter. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Gérard Collomb.

**M. Gérard Collomb.** Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, je suis de ceux qui pensent que le travail parlementaire doit permettre d'améliorer les projets de loi, comme ce fut le cas, par exemple, à l'occasion de la réforme de la taxe professionnelle.

**M. Jacques Blanc.** C'est vrai !

**M. Gérard Collomb.** Si les sénateurs n'avaient pas contribué à modifier de manière fondamentale le texte initial du Gouvernement, nous rencontrerions sans doute aujourd'hui encore plus de difficultés dans nos collectivités locales.

**M. Jacques Blanc.** Très bien !

**M. Gérard Collomb.** Pour ma part, c'est dans cet esprit que j'aborde le présent débat.

Les collectivités locales sont, à l'heure actuelle, un acteur important, peut-être essentiel, du développement de notre pays. Si l'action du Gouvernement est évidemment fondamentale, elle n'a à mon avis aucune portée si celui-ci ne fait pas confiance aux collectivités territoriales. C'est pourquoi la réforme ne pourra se faire contre elles ou sans elles.

Cela étant, que devons-nous nous fixer comme objectif ? Le rapport Belot est clair : nous devons viser l'excellence des territoires, tant dans la performance économique que dans la prise en compte des besoins sociaux de la population ou dans la création d'un cadre de vie permettant à nos concitoyens de s'épanouir au mieux.

Cet objectif ne saurait être atteint si nous nous enfermons dans une caricature de débat, opposant territoires ruraux et territoires urbains, petites villes et grandes agglomérations, centre et périphérie.

**M. Dominique Braye.** Très bien !

**M. Gérard Collomb.** Si nous abordons le débat de cette manière, le texte issu de nos travaux ne représentera pas une avancée positive pour l'avenir de notre pays. La France, pour gagner, pour permettre à tous ses citoyens de vivre bien, a besoin de tous ses territoires, qu'ils soient grands ou petits, urbains ou ruraux : leur diversité est pour elle une chance.

**M. Dominique Braye.** Très bien !

**M. Gérard Collomb.** Il convient donc que la loi prenne en compte cette diversité. En examinant ce projet de loi, j'ai vu par exemple une métropole qui dépouillait les communes la composant de tous leurs pouvoirs, sauf en matière d'état civil, de crèches et de petite enfance. Ayant quelque expérience de l'intercommunalité, j'ai alors pensé que si certains élus étaient prêts à assurer en commun des services urbains, à mettre en place une stratégie métropolitaine communautaire, ils n'étaient pas disposés à accepter que la gestion quotidienne soit transférée totalement des communes à la métropole.

**M. Dominique Braye.** Très bien !

**M. Gérard Collomb.** En commission des lois, j'ai donc prôné à vos côtés, monsieur Braye, un juste équilibre entre métropole et échelon de proximité, entre centre et périphérie. Cela ne doit cependant pas conduire à proposer, comme vous le faites aujourd'hui, d'abolir la notion de centralité : seule importerait la périphérie, le cœur des villes devant être négligé. En définitive, les élus représentant très peu d'habitants devraient, selon ce schéma, l'emporter au sein de l'intercommunalité ou de la métropole !

**M. Dominique Braye.** Absolument pas ! Caricature !

**M. Gérard Collomb.** Pour l'élection des délégués communautaires, nous avons par exemple proposé, monsieur Braye, que tous les territoires soient représentés, que chaque commune soit représentée,...

**M. Dominique Braye.** Très bien !

**M. Gérard Collomb.** ... mais qu'il y ait en même temps une certaine adéquation entre la réalité démographique et le nombre de sièges.

**M. Jacques Blanc.** Non !

**M. Gérard Collomb.** S'il n'en était pas ainsi, c'est le fondement même de notre République qui serait remis en cause.

Il faut une certaine égalité devant le suffrage universel.

**M. Jacques Blanc.** Non ! Non ! Non !

**M. Dominique Braye.** Les communes nouvelles, alors ?

**M. Gérard Collomb.** Si nous voulons continuer à progresser dans la construction de métropoles d'intérêt national, ce sera nécessairement par la recherche d'une complémentarité entre les fonctions majeures et les fonctions de proximité.

**M. Jacques Blanc.** Danger !

**M. Dominique Braye.** Il s'est trahi !

**M. Gérard Collomb.** C'est ce que doit permettre le texte issu des travaux de la commission des lois.

Au-delà des villes qui ont la capacité de devenir des métropoles d'intérêt national, il fallait aussi répondre aux problématiques de nos plus grandes agglomérations. C'est pourquoi la création de pôles métropolitains me semble être une bonne idée, qu'il conviendra certes de préciser au cours des débats.

Nous savons bien aujourd'hui que les plus grandes villes de notre pays sont en compétition non pas entre elles, mais avec les autres grandes villes, en Europe voire dans le monde.

Si nous voulons éviter ailleurs l'étalement urbain constaté en région parisienne, il faut donner à ces villes les moyens de coopérer entre elles. Pour rivaliser avec Barcelone ou Milan, ces agglomérations doivent pouvoir se développer d'un point de vue non seulement quantitatif, mais aussi qualitatif, cher Edmond Hervé, car le propre d'une grande ville, ce n'est pas sa démographie (*Ah ! sur les travées de l'UMP.* - *M. Jacques Blanc applaudit*), c'est la qualité dans les domaines universitaire et économique, mais aussi la qualité de la vie et l'équilibre social.

**M. Jacques Blanc.** Eh oui !

**M. Dominique Braye.** Très bien !

**M. Gérard Collomb.** C'est ainsi que nous bâtirons les villes d'avenir.

Mes chers collègues, je souhaite que nous puissions progresser ensemble au cours de ces débats, car il me semble que les points de convergence sont nombreux. Finalement, le seul véritable blocage concerne le conseiller territorial.

**M. Jacques Blanc.** C'est la clé : sans conseiller territorial, il n'y a pas de réforme !

**M. Gérard Collomb.** Monsieur le ministre, vous savez bien qu'entre les compétences d'un conseil général et celles d'un conseil régional le champ est très divergent.

**M. Dominique Braye.** Il a dépassé son temps de parole de 100 % !

**M. Gérard Collomb.** C'est, à mon sens, ce qui fait la qualité de ces deux assemblées : l'une se caractérise par la proximité, la prise en compte de la vie quotidienne et des problèmes sociaux ; l'autre essaie plus largement de construire l'avenir, afin que notre pays soit compétitif au niveau mondial.

**M. Jacques Blanc.** Pourquoi ne pas les regrouper ?

**M. Gérard Collomb.** Nous devons donc essayer de progresser ensemble, mes chers collègues, pour éviter de réitérer les erreurs commises lors de la réforme de la taxe professionnelle.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Parlons-en !

**M. Gérard Collomb.** Je me rappelle être intervenu à cette tribune pour attirer l'attention sur le fait que les villes, les agglomérations, les départements les plus industrialisés seraient les plus grandes victimes de la réforme.

Le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi vient de nous faire parvenir ses chiffres. Je vous en cite quelques-uns : Dunkerque subit une perte d'autonomie de 65 %, Montbéliard de 56 % et Fos de 75 %. Dans le même temps, les communes résidentielles sont gagnantes. Est-ce ainsi que nous soutiendrons l'industrie française ?

Mes chers collègues, tirons les leçons du passé pour essayer de préparer ensemble l'avenir ! (*Applaudissements sur certaines travées du groupe socialiste et du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Richert. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. Philippe Richert.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à ce stade de la discussion générale, il serait prétentieux de vouloir se lancer dans une analyse globale de ce texte. Je me limiterai donc à exprimer quelques remarques et attentes.

Je souhaite d'abord exprimer une certitude. Chers collègues, j'ai été élu conseiller général pour la première fois en 1982, avant l'adoption des lois de décentralisation. J'ai eu la chance de vivre les transferts de compétences au profit de collectivités débarrassées de la tutelle de l'État, mais confrontées à de nouvelles obligations, à des choix difficiles, parfois, en matière de financement ; des collectivités dont les ressources étaient également de plus en plus encadrées. Nous l'avons tous souligné.

Depuis plus de vingt-cinq ans, nous pouvons constater les effets bénéfiques de la « république des libertés locales » que constituent nos collectivités. Elles sont au service de plus de proximité, de plus de démocratie, de plus d'efficacité.

**M. Jean-Pierre Sueur.** C'est fini !

**M. Philippe Richert.** Mais nous constatons tout autant combien le contexte a changé en un quart de siècle. La mondialisation, la concurrence de plus en plus exacerbée, le défi de la maîtrise des moyens pour faire face aux enjeux du financement des retraites, de la prise en charge de la dépendance, de l'allègement des charges pour permettre plus de compétitivité, le besoin d'alléger les procédures pour plus de lisibilité et d'efficacité ont poussé l'État à se réformer en

profondeur : réforme des armées, de la justice, de la présence territoriale, création notamment de Pôle emploi, révision générale des politiques publiques...

Nous, les décentralisateurs, qui étions habitués à répéter que l'État devait apprendre à se moderniser, constatons que l'État se réforme, alors que les collectivités territoriales, disons-le, restent en retrait de cette évolution.

Jamais l'État n'a osé aller aussi loin dans la remise à plat de son organisation et de son fonctionnement. Les collectivités ne peuvent pas rester à l'écart de ce mouvement en refusant la réforme, en s'arc-boutant sur l'existant. À mon avis, ce serait contre-performant pour les collectivités, voire pour le principe de décentralisation.

Ces réformes sont indispensables pour permettre, une fois la clarification opérée, de transférer de nouvelles compétences en utilisant mieux et plus souvent l'expérimentation.

Si nous décidions de ne pas entrer dans le cycle de réforme des collectivités voulu par l'État, nous donnerions du poids à ceux que nous pourrions qualifier de « jacobins », qui ne veulent toujours pas confier de responsabilités aux collectivités locales. Ceux qui, aujourd'hui, sous prétexte de défendre les collectivités, veulent le *statu quo*, font en réalité le jeu de ceux qui souhaitent revenir sur les différentes étapes de la décentralisation.

La réforme est donc indispensable à mes yeux.

La création de métropoles est sans doute une bonne chose, même si cette notion reste à préciser. D'ailleurs, les élus de Strasbourg sont presque tous favorables à une telle évolution pour leur ville.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** C'est vrai !

**M. Philippe Richert.** J'approuve également l'achèvement de la carte de l'intercommunalité : qui pourrait ici prétendre le contraire sous prétexte que nous aurions déjà fait beaucoup ?

La simplification, la précision des compétences des différents niveaux de collectivité constituent également un point essentiel : qui pourrait prétendre aujourd'hui que les régions et les départements ne se marchent pas quelquefois sur les pieds, ...

**M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois.** Ils le font tout le temps !

**M. Philippe Richert.** ... y compris lorsque les majorités sont du même bord politique ?

J'avoue que la création du conseiller territorial suscite un débat. Nous devrions cependant pouvoir nous accorder sur le principe, car la conciliation de l'élection de proximité, propre au conseil général, et du scrutin de liste, propre au conseil régional, ne peut être contestée. Nous pourrions ensuite apporter des précisions sur le mode d'élection de ce nouvel élu, sur son statut, afin qu'il puisse effectivement siéger dans les deux assemblées.

Qui pourrait sincèrement mettre en cause l'intérêt de la mise en place de deux pôles, l'un associant les communes et les intercommunalités, l'autre les départements et les régions, en assurant leur complémentarité ? Et qui pourrait aujourd'hui contester qu'il serait illusoire de vouloir proposer la fusion entre deux ou plusieurs départements, deux ou plusieurs régions ?

Le pire serait de ne rien changer. Ce serait une belle victoire pour les jacobins qui pourraient démontrer que c'est finalement la décentralisation qui rigidifie et l'État central qui sait se réformer.

Pour autant, monsieur le ministre, le texte du Gouvernement mérite d'être amendé. Je remercie la commission des lois, présidée par M. Jean-Jacques Hyst, d'avoir déjà proposé un certain nombre d'amendements qui vont dans le bon sens.

Je voudrais également exprimer ma satisfaction au rapporteur, M. Jean-Patrick Courtois : il a en effet proposé, outre la fusion entre deux départements ou entre deux régions, la possibilité d'unir le conseil général et le conseil régional pour créer une nouvelle collectivité. Une telle mesure dépasse ce que prévoit le texte initial, mais il faut permettre à ceux qui le souhaitent d'aller plus loin dans cette réorganisation.

**M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur.** Bien sûr !

**M. Philippe Richert.** Je voudrais conclure par une dernière suggestion. Lorsque nous examinerons le texte visant à préciser les compétences, vraisemblablement en 2011, je souhaite que nous puissions proposer une expérimentation.

Dès avant 2014, nous pourrions préparer la fusion entre départements et régions, en suggérant qu'un certain nombre de compétences soient transférées ou déléguées d'une collectivité à une ou à plusieurs autres. Je pense en particulier aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et à la région Alsace, où nous devrions être capables de proposer de manière anticipée des simplifications dans le fonctionnement entre collectivités.

Nous avons entendu à cette tribune tout et son contraire, mais le pire n'est pas toujours certain. L'exécutif du conseil régional d'Alsace et les exécutifs des deux conseils généraux ont pris la décision de se réunir au moins une fois par mois, dans un souci d'efficacité et dans le but de préparer les évolutions ultérieures.

De la même façon, nous appliquons depuis vingt ans une convention qui a délégué à la ville de Strasbourg l'ensemble des compétences sociales exercées par le conseil général du Bas-Rhin. Nous avons procédé ainsi par souci de clarification et d'efficacité.

Cet exemple vise à montrer que le projet de loi qui nous est proposé permet des avancées, même s'il ne va pas aussi loin que nous aurions pu le souhaiter.

C'est donc avec un grand plaisir, monsieur le ministre, que je voterai ce projet de loi de réforme des collectivités territoriales. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Jacques Lozach.

**M. Jean-Jacques Lozach.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, deux motifs ont guidé la rédaction du texte qui nous est soumis : un nombre prétendument excessif, d'une part, de collectivités territoriales et, d'autre part, d'élus. Or la mission Belot-Krattinger a montré qu'il n'y a pas plus de niveaux de collectivités en France que dans les pays comparables et que le nombre d'élus n'ajoute aucune difficulté, au contraire.

Il y a un an, cette mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales débutait ses travaux. Ce travail collectif et consensuel de grande qualité faisait honneur au Sénat. C'était une sorte de printemps législatif. À la dernière seconde, le groupe UMP a présenté une contribution comportant des propositions surprenantes, contradic-

toires avec ce que ses propres représentants venaient d'approuver ! Mais, au final, le travail considérable et novateur de la mission a été bien mal respecté. Déconsidéré, le Sénat travaille maintenant sur les propositions des hommes de l'Élysée, pas encore « sous leur dictée », certes. Mais, reconnaissons-le, les principes affichés lors de la dernière révision constitutionnelle et les ambitions en matière d'initiative parlementaire sont bien mal traités.

Dans les années quatre-vingt, la décentralisation a été très violemment combattue par la droite parlementaire. Mais chacun a vite reconnu ses bienfaits : une profonde et exemplaire oxygénation de notre vie administrative. Or, au vu de ce projet de loi, on peut se demander si certains ont bien accepté ce qui, pour le coup, était une heureuse révolution.

Cette logique de décentralisation, peu à peu adaptée et perfectionnée, a guidé les lois successives de 1992, de 1995, de 1999, de 2002 et de 2004.

Mais, aujourd'hui, vous nous proposez un changement de cap, radical et brutal, car votre projet de loi signifie l'enterrement de la décentralisation, sous prétexte de simplifier l'entrelacs des échelons territoriaux. Il signe l'enterrement d'une décentralisation qui, pourtant, préserve les particularismes géographiques et culturels et permet à nos concitoyens d'entretenir des relations de proximité avec des élus qui se penchent sur leurs difficultés ou leurs projets.

Or nous allons, *via* les conseillers territoriaux, vers une « déterritorialisation » des élus. En réalité, c'est même une véritable recentralisation que nous impose le Gouvernement. On a pourtant connu Nicolas Sarkozy plus ouvert à l'égard des territoires, notamment lorsque, en 2001, il déclarait ceci : « Une nation moderne est une nation qui revendique la décentralisation. Un État moderne est celui qui reconnaît qu'il lui est impossible de tout régenter, diriger, organiser. »

J'ai bien peur que la réforme qui nous est ici proposée ne soit l'antithèse complète de la modernité évoquée par le Président de la République.

Ainsi, pour la première fois depuis 1982, il n'est plus question d'accorder davantage de responsabilités aux échelons et aux représentants locaux ; pour la première fois, il est question non plus de les émanciper, mais, à l'inverse, de limiter leurs libertés, de les encadrer de manière étouffante, voire de les déstabiliser. Nous allons vers une régression majeure.

Cette révision générale des politiques publiques appliquée à l'architecture territoriale de la République, associée à la mise sous tutelle financière des collectivités territoriales, marque le retour historique d'un jacobinisme qui refuse de dire son nom et qui affaiblit délibérément des corps intermédiaires pourtant indispensables à une démocratie vivante.

Et que nous propose-t-on en compensation de cette ample restructuration ? Des conseillers territoriaux ! Cette vaste supercherie ne convainc même pas, j'en suis sûr, beaucoup de nos collègues de la majorité. La mission de ces conseillers, trop peu nombreux, sera bien difficile, voire inopérante ; elle se déploiera au détriment du lien social, de l'écoute des attentes de la population, de la proximité, principe républicain de base. Si cette réforme est votée, l'État ne respectera pas la Constitution de notre République et ne remplira pas sa mission d'équité.

Le département, premier partenaire des communes, acteur incontournable de la solidarité sociale et territoriale, se trouve sérieusement menacé. Il était déjà mis à mal par des transferts considérables de charges non compensés depuis une dizaine d'années. Cet étranglement financier, accompagné de la suppression de la clause de compétence générale, menace son avenir.

D'ailleurs, la majorité parlementaire semble déjà envisager l'étape suivante. Invité dans une émission de télévision, le 11 janvier dernier, Jean-François Copé n'évoquait-il pas déjà la fusion des départements et des régions? Édouard Balladur n'a-t-il pas préconisé « l'évaporation des départements »?

Je ne peux pas croire que le projet de loi qui nous est soumis soit l'acte I de la disparition des départements. Nombre d'entre nous sont membres d'un conseil général ou l'ont été. Nous sommes bien placés pour apprécier, au quotidien, l'importance de cet acteur au niveau local. Pourtant, ce texte, en particulier son article 12, ouvre une brèche susceptible de conduire à la mort des départements.

Les conseillers territoriaux envisagés seront désignés à l'issue d'un scrutin à un seul tour, scrutin d'où sortiront parfois des élus minoritaires. Est-ce ce lien que vous souhaitez établir avec vos concitoyens? Par ce tripatouillage du mode d'élection, on affaiblit la légitimité des élus et on dénature la volonté populaire; on ne tient aucun compte de la tradition électorale de notre pays, pourtant bien acceptée de tous.

À ce propos, j'ose à peine évoquer l'incertitude et l'immobilisme qui risquent de peser sur nos collectivités d'ici à 2014. En effet, le risque est grand de voir nos collectivités paralysées pendant quatre ans, alors même que, maintenant plus que jamais, elles doivent impérativement se montrer réactives face à la crise.

Qu'en est-il des régions proprement dites? Sortiront-elles renforcées? À l'évidence non, car leur pouvoir émergeant subit un funeste coup d'arrêt. L'incontestable affirmation du fait régional devenait-elle dérangeante?

Enfin, je veux exprimer ma crainte de voir s'aggraver la dévitalisation de nombreux espaces ruraux, dont le dynamisme du tissu économique et social repose en particulier sur l'organisation et l'animation des territoires. La notion de proximité est chère à l'ensemble des Français, mais elle l'est sans doute davantage encore sur ces espaces en difficulté, qui assistent au dramatique effacement des services publics de l'État.

Monsieur le ministre, les citoyens ne s'opposent pas à votre vœu de réforme par conformisme, habitude ou refus du changement; ils apprécient tout simplement que, au sein de nos institutions de proximité territoriale, s'exercent la démocratie, le débat et la solidarité au quotidien, en un mot la citoyenneté, bien si précieux pour notre fonctionnement républicain. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Bernard-Reymond.

**M. Pierre Bernard-Reymond.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je voudrais saluer avec beaucoup de satisfaction l'avènement de cette réforme indispensable des collectivités territoriales.

**M. Daniel Raoul.** Ça commence bien! (*Sourires sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. Pierre Bernard-Reymond.** Il serait en effet inconcevable que notre pays, confronté à une compétition internationale de plus en plus vive et préoccupante, se réforme dans tous les secteurs – l'État, les chambres consulaires, les entreprises –, tandis que notre structure territoriale resterait en l'état.

Celle-ci offre une vision inextricable: verticalement, par l'empilement de couches successives d'institutions; horizontalement, par un entrelacs de périmètres parfaitement illisibles.

Pour réussir cette réforme, il faut s'interroger sur la signification de chacun des quatre niveaux qui émergent de cet imbroglio.

Ils vont deux par deux. La commune et le département sont des créations anciennes et revêtent une signification pour chaque citoyen. Il s'agit de l'histoire, de la culture, de la proximité, de la solidarité, d'un cadre de référence qui renvoie à des élus et à des territoires connus qui font l'objet d'un certain patriotisme.

Inversement, la communauté de communes ou d'agglomération et la région sont de création plus récente, dotées de dimensions plus adaptées à un monde qui a complètement changé, caractérisé par le primat de l'économique, la formation de l'Europe et le défi de la mondialisation.

L'idée de coupler un niveau historique et culturel, qui est une référence forte pour le citoyen, avec un niveau où s'exerce la prospective et où se jouent l'économie et l'aménagement du territoire est une bonne idée, et c'est pour cela que la réforme réussira.

**M. Jacques Blanc.** Très bien!

**M. Pierre Bernard-Reymond.** Ce système va faire émerger un nouvel élu, le conseiller territorial, qui va prendre une très grande importance dans nos territoires. Raison de plus pour lui éviter la tentation de cumuler son mandat avec d'autres!

Personnellement, monsieur le ministre, je n'approuve pas le mode d'élection qui a été retenu. (*Ab! sur les travées du groupe socialiste.*) Le scrutin à un tour est contraire à l'esprit du peuple français et aux traditions pluralistes de notre système démocratique.

**M. Jacques Blanc.** Bravo!

**M. Daniel Raoul.** C'est une innovation!

**M. Pierre Bernard-Reymond.** La coexistence de deux scrutins en un seul vote est une disposition singulière qui n'est pas nécessairement conforme aux attentes du Conseil constitutionnel.

**M. Gérard Miquel.** Eh non!

**M. Pierre Bernard-Reymond.** En revanche, je constate que le scrutin municipal dans les villes de plus de 3 500 habitants recueille un très large consensus: il permet de faire émerger une majorité stable; il assure une représentation de l'opposition; il réalise la parité femme-homme; lors des élections, il suscite un débat qui porte, certes, sur un *leader*, le futur maire, mais aussi sur un programme, alors que les élections cantonales, aujourd'hui, se focalisent sur des personnalités, surtout en zone rurale.

Ces élections très « cantonalisées » ne provoquent pas de vrai débat sur l'avenir du département; tout au plus en provoquent-elles un sur l'avenir du canton. Aux yeux des électeurs, les majorités, les équipes et le programme ne se forment qu'après les élections.

Pour toutes ces raisons, il me paraîtrait intéressant de transposer le scrutin municipal au niveau départemental. Toutefois, pour s'assurer que toutes les zones du département seront représentées sur les listes et pour éviter qu'elles ne soient constituées que de représentants des zones urbaines, il pourrait être envisagé de découper le département en autant de « circonscriptions territoriales » qu'il y a de postes à pourvoir et d'exiger que chaque liste compte obligatoirement un candidat issu de chacune de ces « circonscriptions ».

Monsieur le ministre, je sou mets cette proposition à votre réflexion et à votre appréciation.

Le deuxième point que je voudrais évoquer concerne les métropoles. Vous m'avez déjà entendu à ce sujet, monsieur le ministre, mais souffrez que je vous redise la grande inquiétude et la grande angoisse que suscite en moi ce dialogue entre les métropoles,...

**Plusieurs sénateurs du groupe socialiste.** Il souffre ! (*Sourires.*)

**M. Pierre Bernard-Reymond.** ... dont notre collègue maire de Lyon, par la passion dont il fait preuve, est exemplaire, et ce qui se passe actuellement dans les zones rurales de notre pays.

Je comprends que les maires des grandes villes aient voulu adapter les outils de la gestion urbaine à la dimension de leur agglomération. Autant l'innovation scientifique et culturelle naît dans les grandes villes, autant son rayonnement dépend davantage de la qualité des services que proposent celles-ci que de leur dimension démographique. Or, qu'on le veuille ou non, c'est cette dimension démographique qui pèse sur les politiques des métropoles.

Obsédées par la compétition entre villes européennes et mondiales, les grandes villes font tout, avec l'aide de l'État, pour entasser autour d'elles toujours plus de populations, créant de nouvelles banlieues, de nouveaux problèmes insurmontables de transports urbains, d'insécurité, de délinquance et de mal-vivre, lesquels appellent à leur tour de nouveaux aménagements qui inciteront de nouveaux entassements, créant ainsi un processus cumulatif que nous ne maîtriserons pas.

Il faudrait avoir le courage d'ouvrir les espaces ruraux enclavés en construisant des infrastructures modernes pour y attirer davantage d'activités et de population et parvenir ainsi à une meilleure répartition des hommes sur notre territoire. Vous savez que 70 % de nos compatriotes vivent en zone urbaine. La mise à mort programmée de l'autoroute A 51 entre Grenoble et Gap va exactement en sens inverse.

**M. Claude Domeizel.** Eh oui !

**M. Pierre Bernard-Reymond.** Au moment où nous démontrons notre capacité à prendre le virage du développement durable, nous risquons de rater celui de l'aménagement du territoire.

Nous préparons deux France : la France du Grand Paris, des grandes métropoles, des TGV, des autoroutes, et la France des enclavés, des bas salaires, des saisonniers, de l'agriculture difficile, de l'hémorragie des services publics, de l'expatriation des jeunes diplômés, la France des réserves d'indiens, des montagnes à chèvres, des sanctuaires de biodiversité, des vitrines écologiques et des trames vertes.

**M. Bruno Sido.** Cette France existe déjà !

**M. Pierre Bernard-Reymond.** Nous mourrons dans les fleurs, mais nous mourrons !

Monsieur le ministre, je souhaite que l'on garde cette importante question présente à l'esprit au moment où l'on créera des métropoles et des pôles métropolitains.

Enfin, je suis conscient que ce projet de loi va aussi loin qu'il est possible dans les circonstances actuelles : il faut donner du temps au temps.

Permettez-moi en conclusion d'évoquer la prochaine réforme des collectivités territoriales, celle qui succédera à la vôtre, dans quinze ou vingt ans.

L'interdiction du cumul des mandats sera généralisée, ...

**Mme Nathalie Goulet.** C'est bien !

**M. Pierre Bernard-Reymond.** ... l'exercice d'un même mandat sera limité dans le temps.

**Mme Nathalie Goulet.** C'est moins bien !

**M. Pierre Bernard-Reymond.** On proposera un *big bang* des finances locales en coupant toute relation financière entre l'État et les collectivités territoriales, qui ne se financeront plus qu'avec leurs impôts, les emprunts, les taxes et le produit d'une dotation de péréquation autogérée par la conférence nationale des collectivités territoriales.

Le budget des communes ne comptera plus de section d'investissement, car ces derniers seront entièrement assumés par les communautés de communes ou d'agglomération ou par les métropoles, les communes restant le lieu privilégié de la proximité, de la convivialité et de la solidarité vécue.

Pour assurer une vraie et complète indépendance des collectivités les unes par rapport aux autres, le système moyenâgeux des subventions entre collectivités territoriales sera supprimé. Les maires des petites communes et les présidents d'intercommunalité ne seront plus des mendiants à l'égard de l'État ni des vassaux plus ou moins obligés auprès des présidents de conseils généraux et régionaux.

La France comptera dix régions et quarante départements. L'Europe s'abstiendra d'en « remettre une couche » ! Mais, monsieur le ministre, c'est une autre histoire. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Claude Bérit-Débat.

**M. Claude Bérit-Débat.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, comme je l'ai fait à diverses reprises du haut de cette tribune, ou lors de la discussion des propositions de la commission Belot, je concentrerai mon intervention sur l'intercommunalité.

Permettez-moi au préalable de faire quelques observations sur la méthode retenue par le Gouvernement pour engager la réforme des collectivités locales.

Cette réforme est saucissonnée en quatre textes, eux-mêmes pris en sandwich – si vous me permettez cette image – entre la suppression de la taxe professionnelle et la future clarification des compétences.

La réforme de la fiscalité, avec le remplacement de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale, a des incidences très fortes sur le financement des intercommunalités, notamment sur les intercommunalités à fiscalité propre. Les communautés d'agglomération seront particulièrement touchées, et j'en parle en connaissance de cause puisque je préside une communauté d'agglomération d'environ 70 000 habitants.

On peut faire deux reproches majeurs à la contribution économique territoriale.

Tout d'abord, elle manque de dynamisme par rapport à la taxe professionnelle, puisqu'elle est constituée d'une cotisation foncière des entreprises qui évolue peu et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises dont le taux sera fixé sur le plan national, ce qui coupe le lien entre les entreprises et les territoires.

Par ailleurs, la CET se traduira de fait – et j'insiste sur ce point – par la création d'une fiscalité sur les ménages que beaucoup d'élus, notamment dans ma communauté d'agglomération, refusaient d'instaurer.

Outre une nouvelle fiscalité, la réforme des collectivités locales passera par une clarification des compétences dont on ignore encore la nature, puisque le projet de loi devrait être discuté dans un an.

Contrairement à ce qui a pu être affirmé, la suppression de la clause de compétence générale pour les conseils généraux et les conseils régionaux mettra automatiquement en difficulté les communes et certaines intercommunalités qui avaient pourtant bien besoin de ces deux collectivités pour boucler des plans de financement de projets à caractère sportif, culturel, éducatif, économique. Les intercommunalités seront donc prises entre le marteau de la nouvelle fiscalité et l'enclume de compétences redéfinies.

J'en viens plus précisément au texte qui nous est soumis. Je soutiendrai certains principes qui me semblent importants, notamment l'achèvement de la carte de l'intercommunalité, le renforcement des pouvoirs de la commission départementale de coopération intercommunale et de la représentativité des membres des EPCI dans cette commission.

Dans ce domaine, il nous reste des progrès à réaliser ; mais, comme l'a indiqué le Gouvernement, le chantier est ouvert. Je m'en réjouis, car il appartient aux élus et non au seul préfet d'établir le schéma départemental de coopération intercommunale et de décider de l'éventuelle fusion de certaines intercommunalités.

La commission Belot avait proposé l'élection des délégués communautaires par fléchage. Il me semble toutefois nécessaire de revoir le tableau qui nous a été proposé, dans la mesure où nous ne disposons d'aucune simulation. Les socialistes présenteront de nouvelles propositions. Comme j'ai déjà eu l'occasion de l'indiquer à cette tribune, il serait souhaitable, pour assurer la parité et la non-discrimination, de procéder à l'élection des délégués communautaires dans toutes les communes, sans fixer un seuil de 500 habitants.

Quant au nombre de délégués des intercommunalités, même si cela doit nous amener à fixer certains critères démographiques et représentatifs, il convient, me semble-t-il, de revenir à une pratique qui n'impose pas de manière uniforme, sur tous les territoires, la même représentativité des conseils communautaires.

J'évoquerai enfin la limitation des exécutifs des intercommunalités. Il ne me semble pas cohérent d'appliquer aux membres du bureau d'une intercommunalité une double limite liée au nombre de vice-présidents, qui ne devrait pas dépasser quinze, et à un pourcentage, qui serait de 20 % des membres. Je rappelle que, dans les communes et les intercommunalités qui sont issues de la collaboration des communes, le nombre des adjoints au maire ou au président peut atteindre 30 % des membres du conseil ou de l'assemblée.

Nous devons donc encore travailler afin d'élaborer les modalités d'une représentativité choisie, définie par les conseils communautaires, et non imposée par le haut, ce qui constituerait une vraie recentralisation, contraire aux mouvements de décentralisation que nous avons connus. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Blanc.

**M. Jacques Blanc.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à cette heure tardive et eu égard au peu de temps dont je dispose, j'ai envie de me laisser aller... *(Rires et exclamations.)*

**M. Jean-Pierre Sueur.** Comme d'habitude !

**M. Jacques Blanc.** J'ai envie d'aborder ce débat non pas avec une approche idéologique, mais à partir de mon expérience de conseiller général pendant dix-huit ans, de président de région pendant dix-huit ans, de maire d'une commune rurale pendant trente ans.

**M. Gérard Longuet.** La Canourgue !

**M. Jacques Blanc.** Par ailleurs, mon expérience au Comité des régions m'a permis d'observer le fonctionnement des collectivités locales et régionales en Europe.

**M. Bruno Sido.** Mais quel âge avez-vous ?

**M. Jacques Blanc.** J'ai commencé jeune ! *(Sourires.)*

Monsieur le ministre, j'ai la conviction que les propositions qui nous sont faites représentent une chance nouvelle pour un aménagement équilibré et harmonieux de notre territoire ; elles nous offrent la possibilité de sortir du faux débat concernant la suppression du département ou de la région. Pour les communes et les communautés de communes, la décision est acquise. À cet égard, je félicite la commission d'avoir supprimé le seuil pour les communautés de communes, car le nombre d'habitants ne constitue pas, en effet, un critère déterminant.

Je centrerai mon propos sur le cœur de la réforme, à savoir la création des conseillers territoriaux.

**M. Bruno Sido.** Absolument !

**M. Jacques Blanc.** Le système actuel, qu'on le veuille ou non, quelles que puissent être nos convictions, débouchera inévitablement, à terme, sur la suppression du département ou de la région. Ce serait préjudiciable pour tout le monde, parce que nous avons besoin tout à la fois d'un niveau de proximité et d'un niveau politique disposant de moyens financiers.

Je regrette d'ailleurs que certains collègues, avec le soutien de députés de droite et de gauche, aient supprimé en commission mixte paritaire le mécanisme de mutualisation que le Sénat avait instauré afin de garantir l'évolution des ressources des départements. Nous reviendrons sur ce sujet.

À propos des conseillers territoriaux,...

**M. Claude Domeizel.** Quatre pour la Lozère !

**M. Jacques Blanc.** ... il faut d'abord s'assurer – et c'est l'une des conditions de mon soutien – qu'il y aura au moins quinze conseillers territoriaux par département. Ce nombre est un minimum pour faire vivre un département. *(Bravo ! et applaudissements sur les travées de l'UMP.)*

**M. Bruno Sido.** Absolument !

**M. Jacques Blanc.** C'est une condition *sine qua non* pour qu'il puisse fonctionner.

**M. Jean-Jacques Hyest,** *président de la commission des lois.* Pour assurer la représentativité territoriale !

**M. Jacques Blanc.** Ensuite, tous les conseillers territoriaux devront siéger dans les conseils généraux et dans les conseils régionaux.

J'ai écouté l'intervention de M. Gérard Collomb tout à l'heure : ses propos étaient effrayants ! Comment peut-on concevoir une assemblée régionale reposant uniquement sur une représentation de la population ? Le grand mérite de votre réforme, monsieur le ministre, est de faire des conseils régionaux des assemblées représentatives des territoires, et non pas seulement de la population.

**M. Bruno Sido.** Absolument !

**M. Jacques Blanc.** Veillons à ne pas tomber dans le piège qui consisterait à penser que cette formule introduit des inégalités de représentation. La Lozère aura quinze représentants au conseil régional, contre deux auparavant. Certes, cela ne m'a pas empêché d'être le président de la région pendant dix-huit ans, mais c'était un miracle ! Je puis vous assurer qu'il ne peut plus y avoir...

**M. Jean-Jacques Hyest,** *président de la commission des lois.* De miracle !

**M. Jacques Blanc.** ... de politique vraie d'aménagement du territoire dans une assemblée régionale représentative de la seule population.

Je vous demande surtout, monsieur le ministre, de nous prémunir contre une éventuelle censure du Conseil constitutionnel. La Lozère a déjà perdu son deuxième siège de député, et je ne veux pas que l'histoire se renouvelle ! J'espère d'ailleurs que, lors d'une prochaine réforme constitutionnelle, on pourra revenir sur cette décision. Il suffisait en effet de prévoir dans la Constitution un minimum de représentation pour chaque territoire, ce qui n'a pas été fait. Tirons donc les leçons de cette erreur commise tant par le Gouvernement que par le Parlement, et faisons en sorte que l'assemblée régionale soit représentative des territoires.

En effet, monsieur Collomb, certains élus lozériens ne représenteront que très peu de population à côté d'élus de grandes villes comme Montpellier ! Toutefois, cette inégalité, loin d'être injuste, apparaît au contraire nécessaire pour assurer la représentation des territoires.

Il faut également que le conseiller territorial – sur ce point, je suis en désaccord avec mon ami Pierre Bernard-Reymond – reste attaché à son territoire.

**M. Gérard Longuet.** Sinon, il n'est plus « territorial » !

**M. Jacques Blanc.** Il est vrai que cela posera des problèmes pour mettre en œuvre la parité, mais ce que nous ferons au niveau communal permettra aux femmes de prendre des responsabilités et d'être reconnues. (*Vives protestations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Vous voulez que les femmes fassent leur apprentissage politique !

**M. Guy Fischer.** Un bizutage, en quelque sorte !

**M. Jacques Blanc.** Cela permettra de faire naître des vocations ! (*Rires ironiques sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste.*) La Lozère a été l'un des rares départements à avoir eu une femme de grande qualité, Mme Bardou, à la fois sénateur et président du conseil général. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*) Le pays rural, loin d'être en retard en matière de parité, sait donc donner leur chance aux femmes de qualité !

Cette réforme devrait permettre de supprimer des risques de conflit entre les villes et le monde rural, et d'établir de réelles complémentarités, comme l'a dit en termes forts le Président de la République dans le discours peu médiatisé qu'il a prononcé le 14 janvier dernier à Mortagne-au-Perche, en votre présence, monsieur le ministre.

**M. Michel Mercier,** *ministre.* On en a parlé !

**M. Jacques Blanc.** Je ne verse pas dans la « sarkomanie » mais, quand je suis d'accord, je le dis !

Il faut faire confiance aux élus. À ceux qui me disent que les élus de proximité ne seront pas capables, au niveau régional, d'avoir une vision prospective ou de s'ouvrir sur l'Europe et sur le monde, je leur réponds qu'ils méprisent les élus locaux.

**M. Daniel Raoul.** Et vous, vous méprisez le temps de parole !

**M. Jacques Blanc.** Excusez-moi, mais M. Collomb a lui aussi dépassé son temps de parole de cinq minutes !

De notre côté, nous faisons confiance à ces élus locaux de proximité, accrochés à leurs territoires, mais capables également d'avoir une vision globale régionale, car je crois à cette exigence d'une région ouverte sur l'Europe et, pour ce qui nous concerne, sur la Méditerranée.

Cela peut être l'occasion de trouver un nouvel équilibre dans l'aménagement du territoire, de sortir d'un risque d'opposition entre grande ville, métropole et pays rural, et de créer une dynamique nouvelle permettant à la France de devenir un modèle de développement, durable parce qu'harmonieux et équilibré sur l'ensemble de son territoire.

Alors oui, nous acceptons de saisir cette chance, mais il faudra également accepter ce que nous demandons...

**M. Daniel Raoul.** Chantage !

**M. Jacques Blanc.** ... et ne pas nous opposer, dans les futurs débats, des blocages qui empêcheraient cette réforme de réussir. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Alain Anziani.

**M. Alain Anziani.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je commencerai mon intervention par cette question : quelles sont aujourd'hui les préoccupations des Français ? Le chômage, le pouvoir d'achat qui diminue, les inégalités qui se creusent, les délocalisations qui menacent notre industrie, peut-être aussi la planète qui s'affole...

Vous m'accorderez, monsieur le ministre, que ces difficultés ne relèvent ni des communes, ni des départements, ni des régions. Pourtant, vous choisissez de mener avec la plus grande énergie la réforme des collectivités territoriales, en dénonçant ces dernières, ou en les qualifiant de boucs émissaires de tous les maux que je viens d'énoncer. Vous inventez, qui plus est, le conseiller territorial, comme si cet élu à deux têtes allait répondre à des questions qui relèvent pourtant, pour l'essentiel, de la compétence du Gouvernement.

D'une certaine façon, je suis injuste, monsieur le ministre, car vous avancez un argument fort et simple à l'appui de votre volonté de *big bang* territorial : la réduction de la dette publique qui, effectivement, devient astronomique. Vous avez raison : une dette qui frôle les trois quarts du produit intérieur brut compromet certainement l'avenir. Mais à chaque fois que vous pointez du doigt l'endettement public, vous faites en réalité le procès non pas des collectivités

territoriales, mais de l'État. Sur 1 500 milliards d'euros d'endettement, les collectivités n'interviennent que pour 141 milliards d'euros, soit moins de 10 %.

L'État veut réformer les collectivités : qu'il commence par se réformer lui-même ! Cette réforme de l'État ne devrait pas se confondre avec les restrictions budgétaires de la révision générale des politiques publiques, c'est-à-dire avec des suppressions d'emplois parfois aveugles. Ce n'est pas en fermant des tribunaux, des hôpitaux ou des sous-préfectures que vous allez changer notre administration en profondeur.

La vraie réforme de l'État consiste dans un autre partage de l'action publique et, au fond, près de trente ans après les lois Defferre, à accepter enfin la décentralisation. Aujourd'hui, l'État entretient une relation ambiguë avec les collectivités locales. Incapable de gestion de proximité, il transfère des compétences, mais souvent à regret, toujours avec méfiance et jamais à bon compte – Philippe Madrelle en sait quelque chose dans notre département de la Gironde !

À l'inverse, faute de moyens, il fait les poches des collectivités pour trouver de quoi financer ce qui lui incombe, notamment les grandes infrastructures du territoire. Parfois, il lui arrive même de mettre aux enchères une ligne de TGV ou une autoroute. Et toujours, sans crainte de se contredire, il leur fait le procès de dépenser trop.

La vérité est autre : la dépense publique de nos collectivités ne représente que 21 % de la dépense publique totale en France ; elle est par ailleurs l'une des plus faibles d'Europe : moitié moins qu'en Allemagne, trois fois moins qu'au Danemark.

Voilà sans doute notre grand désaccord. Nous pensons que la décentralisation est une chance ; au-delà de vos déclarations de principe, vous la voyez comme un danger. Nous voulons la développer ; vous voulez la diminuer.

Ce désaccord est sans doute encore plus profond, car il oppose deux visions. La première date des années Thatcher : moins il y a d'action publique, mieux le pays se porte ; cela donne moins d'État et moins de collectivités locales. Nous connaissons le résultat...

La seconde vision, qui est la nôtre, privilégie le service public, qu'il soit national ou local.

En fait, monsieur le ministre, le gouvernement auquel vous appartenez tente de vendre cette réforme avec des mots : la modernité, le progrès, l'innovation, l'adaptation... J'ai même entendu tout à l'heure l'un de nos collègues nous dire que M. Fillon allait enfin réaliser la réforme dont il avait rêvé... Mais quand ce rêve-là prendra fin, nous ouvrirons les yeux et découvrirons un paysage dévasté par votre casse territoriale ! *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

**M. le président.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

10

## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mercredi 20 janvier 2010, à quatorze heures trente et le soir :

1. Examen de la motion tendant à proposer au Président de la République de soumettre au référendum le projet de loi de réforme des collectivités territoriales (n° 170, 2009-2010).

2. Suite du projet de loi de réforme des collectivités territoriales (n° 60, 2009-2010).

Rapport de M. Jean-Patrick Courtois, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (n° 169, 2009-2010).

Avis de M. Charles Guené, fait au nom de la commission des finances (n° 198, 2009-2010).

Texte de la commission (n° 170, 2009-2010).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

*(La séance est levée à vingt-trois heures cinquante-cinq.)*

*Le Directeur adjoint du service du compte rendu intégral,*

FRANÇOISE WIART

## MODIFICATION AUX LISTES DES MEMBRES DES GROUPES

### *Groupe Communiste, Républicain et Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche*

(24 membres au lieu de 23)

Ajouter le nom de : Mme Marie-Agnès LABARRE

### *Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe*

(7 au lieu de 8)

Supprimer le nom de : Mme Marie-Agnès LABARRE

## ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

Lors de sa séance du 19 janvier 2010, le Sénat a désigné M. Jacky LE MENN, en qualité de membre titulaire, et M. Gilbert BARBIER, en qualité de membre suppléant du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale.

## QUESTION(S) ORALE(S)

REMISE(S) À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

*Situation des enseignants du lycée français de Conakry trois mois après sa fermeture*

n° 766 - Le 21 janvier 2010 - **Mme Claudine LEPAGE** appelle l'attention de **M. le ministre des affaires étrangères et européennes** sur la situation des enseignants du lycée français Albert Camus de Conakry en Guinée. En effet, le lycée français n'a pas rouvert depuis la manifestation du 28 septembre 2009 et a été déclaré provisoirement fermé le 18 octobre. Les enseignants, encouragés à quitter le pays, sont partis avec deux valises par personne, abandonnant leurs affaires (mobilier, matériel professionnel etc...). Pour eux, un seul, voire les deux allers-retours qui leur seraient proposés entre Conakry et la France pour rapatrier leurs affaires, ne

sauraient leur permettre de rapporter tous leurs biens. Le problème de la compensation du préjudice subi se pose. Pour les enseignants recrutés locaux, la situation est financièrement particulièrement difficile. Certes ils relèvent du droit local et non du droit français mais, en raison des circonstances, notre administration se doit de veiller au règlement des situations difficiles occasionnées par la fermeture du lycée : ils n'ont pas reçu de lettre de licenciement, le gestionnaire de l'établissement n'est pas resté à Conakry, et ils sont laissés sans recours. Les personnels résidents ont besoin d'une aide pour conserver leur logement en Guinée et être prêts à reprendre leurs fonctions si le lycée rouvrait en 2010 car tant que les loyers en Guinée seront versés, la sécurité des biens laissés sur place est bien davantage assurée. Elle lui demande quelles mesures il compte prendre pour compenser le préjudice financier subi et permettre aux personnes qui le souhaitent de retravailler au lycée dans les meilleures conditions possibles. Elle lui demande quelles mesures il compte prendre pour remédier aux difficultés de ces différentes catégories de personnels. Elle lui demande si l'AEFE ne pourrait pas, comme elle l'a déjà fait dans le passé, apporter une aide financière à l'association des parents d'élèves de manière à compenser le préjudice des situations individuelles, ce qui garantirait les conditions de réouverture du lycée.

#### *Graves difficultés rencontrées par la filière aquacole*

n° 767 - Le 21 janvier 2010 - **M. André TRILLARD** attire l'attention de **M. le Premier ministre** sur les graves difficultés rencontrées par la filière aquacole, reflète d'un véritable paradoxe : alors que la France a été pionnière dans le développement de nombreuses espèces, que les compétences (professionnels, chercheurs, jeunes bien formés) existent et sont reconnues dans le monde entier, que la consommation de poissons en France ne cesse de progresser - autant de facteurs potentiellement favorables à la filière piscicole - celle-ci, malgré les efforts engagés par l'interprofession sur le plan de la qualité et de la durabilité, se trouve aujourd'hui littéralement étranglée, moins par la crise mondiale que par les importations et l'empilement de contraintes franco-françaises : surcoûts liés à la libéralisation du service public de l'équarrissage, insuffisance des mesures de repeuplement prévues dans les schémas directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), faiblesse des solutions mises en œuvre pour parer aux déprédations des cormorans, prohibition des carpes amour, distorsions de concurrence d'origine réglementaire qui pénalisent la production française confrontée sur les mêmes étals à des poissons d'origine étrangère décongelés etc ...

L'ensemble de ces handicaps, qui ont pour effet de priver notre pays des performances économiques d'une filière saine et prometteuse, sont d'origines si diverses que seule une volonté politique affichée au sommet du Gouvernement permettra de prendre et coordonner les décisions indispensables à la survie de cette filière tout en diminuant notre dépendance alimentaire. Il le remercie de bien vouloir lui faire de ses intentions en la matière.

#### *Restructuration de sanofi-aventis*

n° 768 - Le 21 janvier 2010 - **M. Robert NAVARRO** souhaite rappeler l'attention de **M. le ministre chargé de l'industrie** sur la restructuration en cours dans le groupe pharmaceutique Sanofi-Aventis.

L'actualité l'oblige à l'interroger à nouveau à ce sujet ; il constate que malgré la réponse apaisante reçue voici plusieurs semaines, le problème posé par les projets de Sanofi-Aventis reste

réel. Il rappelle que cette restructuration de vaste ampleur, qu'aucune raison économique ne semble justifier, concerne le secteur Recherche et Développement du groupe. Elle affectera environ 1 300 salariés et entraînera la fermeture ou la cession de plusieurs sites. La recherche pharmaceutique française en sera atteinte.

Il s'inquiète tout particulièrement du sort du site de Montpellier, sur lequel 230 postes devraient disparaître. Il déplore également le transfert du département d'oncologie à Ivry et l'arrêt de certains axes de recherche. Cette restructuration aura des conséquences très graves sur l'emploi dans l'agglomération montpelliéraine. Il observe que cette restructuration semble indiquer une faible volonté de Sanofi-Aventis de s'engager dans des projets ambitieux de recherche ; cela met en jeu l'avenir de l'industrie pharmaceutique.

Il lui demande à nouveau que des garanties soient données pour maintenir les activités de R&D sur le site de Montpellier et de s'engager pour préserver le développement de la recherche pharmaceutique et les emplois qui en sont la condition première et nécessaire.

#### *Protection de l'enfance*

n° 769 - Le 21 janvier 2010 - **Mme Anne-Marie ESCOFFIER** attire l'attention de **Mme la secrétaire d'État chargée de la famille et de la solidarité** sur l'adoption des décrets d'application de la loi n° 2007-293 réformant la protection de l'enfance, promulguée le 5 mars 2007. En conséquence, elle lui demande de bien vouloir lui préciser en quelle mesure le Gouvernement entend se conformer aux dispositions légales du 5 mars 2007 et plus particulièrement aux I et III de l'article 27 de ladite loi.

#### *Perspectives de l'enseignement agricole*

n° 770 - Le 21 janvier 2010 - **Mme Françoise FÉRAT** attire l'attention de **M. le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche** sur l'avenir de l'enseignement agricole.

Suite à l'organisation des assises de l'enseignement agricole public et à la mise en œuvre du pacte renouvelé pour cet enseignement, elle souhaiterait connaître les principales orientations fixées à l'enseignement agricole pour les prochaines années et les suites concrètes qui seront données à ces assises. Elle rappelle son attachement aux liens qui pourraient être cultivés entre les ministères de l'éducation nationale et de l'agriculture.

En effet, des complémentarités entre les deux systèmes d'éducation auraient tout leur sens. Ce partenariat répondrait parfaitement à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances et devrait de façon efficace rendre plus perméable ces deux principaux dispositifs français d'éducation. L'enjeu est de conforter le système éducatif français dans son ensemble en reconnaissant la culture et les spécificités de chacun.

#### *Participation des communes aux frais de raccordement électrique dans les projets de construction*

n° 771 - Le 21 janvier 2010 - **M. Didier GUILLAUME** attire l'attention de **M. le secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme** sur les conséquences de l'entrée en application, le 1<sup>er</sup> janvier 2009, de l'arrêté du 17 juillet 2008 fixant le principe de participation des communes aux frais de raccordement électrique.

En effet, depuis l'entrée en application de ces dispositions, les communes sont amenées à prendre en charge 60 % des frais lorsqu'une extension ou un renforcement du réseau électrique devient nécessaire pour accepter un projet de construction, ce qui représente une charge importante dans le budget des collectivités.

Or, les outils à disposition des communes pour compenser cette nouvelle charge financière sont restreints et peu adaptés : seuls de très rares cas permettent de faire supporter directement la charge au demandeur, la participation pour voirie et réseaux (PVR) n'est pas adaptée aux secteurs déjà urbanisés, le nouvel outil projet urbain partenarial (PUP) est également inadapté car nécessitant la conclusion d'une convention entre le demandeur et la commune en amont du dépôt de la demande d'urbanisme et donc non adapté aux projets au coup par coup habituels en milieu urbain dense.

Les communes doivent donc supporter une nouvelle charge importante, en particulier en zones déjà urbanisées où le réseau électrique est souvent disparate et non continu, ce qui pourrait les amener à refuser des projets de construction par absence de moyens pour financer le raccordement.

Il l'interroge donc sur la nécessité de faire évoluer les dispositions prévues dans l'arrêté du 17 juillet 2008, et ceci sans attendre le bilan global du dispositif prévu fin 2010 avec peut-être la mise en place d'une nouvelle participation du demandeur aux frais de raccordement de sa construction à l'identique de la participation pour raccordement à l'égoût (PRE).

#### *Modalités de passation des marchés négociés par les entités adjudicatrices*

n° 772 - Le 21 janvier 2010 - **Mme Marie-Thérèse BRUGUIÈRE** attire l'attention de **Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi** sur les modalités de passation des marchés négociés par les entités adjudicatrices.

En effet, le code des marchés publics ne précise que partiellement le rôle de la commission d'appel d'offres dans l'hypothèse d'une procédure négociée dans laquelle l'entité adjudicatrice a décidé de limiter le nombre de candidats qui seront admis à présenter une offre.

Si l'article 166 du code des marchés publics prévoit expressément que l'attribution du marché relève de la commission d'appel d'offres, tel n'est pas le cas de la sélection préalable des candidatures pour laquelle aucun organe compétent n'est désigné par l'article 165 ; ce dernier renvoyant à l'article 65 du code applicable aux pouvoirs adjudicateurs, lequel ne précise pas l'organe compétent pour arrêter la liste des candidats invités à négocier.

En outre, la problématique peut être élargie aux appels d'offres restreints lancés par des entités adjudicatrices. En effet, alors que l'article 61 du code des marchés publics, applicable aux pouvoirs adjudicateurs, prévoit expressément, pour les collectivités territoriales, la compétence de la commission d'appel d'offres pour arrêter la liste des candidats autorisés à présenter une offre, cette compétence n'est pas prévue pour les appels d'offres restreints lancés par les entités adjudicatrices, l'article 162 du code des marchés publics renvoyant uniquement à l'article 60 et non à l'article 61 du code.

La première question est de savoir quelles sont les règles encadrant la sélection des candidatures dans le cadre d'une procédure négociée.

La deuxième question est la suivante : doit-on considérer par un raisonnement par analogie que la commission d'appel d'offres est compétente pour établir la liste des candidats invités à négocier dans le cadre d'un appel d'offres restreint lancé par les pouvoirs adjudicateurs ou doit-on considérer à l'inverse que l'absence de désignation de la commission par l'article 65 du code des marchés publics est délibérément destinée à exclure la compétence de la commission d'appel d'offres pour la sélection des candidatures ? Dans cette seconde hypothèse, cette compétence revient-elle alors à l'exécutif ou à l'organe collégial de la collectivité ?

#### *Reconduction du dispositif allocation équivalent retraite*

n° 773 - Le 21 janvier 2010 - **M. Martial BOURQUIN** attire l'attention de **M. le secrétaire d'État chargé de l'emploi** sur la reconduction du dispositif AER (allocation équivalent retraite).

Ce dispositif qui s'adresse aux anciens salariés ayant validé 160 trimestres de cotisation mais n'ayant pas atteint l'âge légal pour faire valoir leurs droits à la retraite, a été supprimé le 31 décembre 2008 par la loi de finances pour 2009. Du fait d'une importante mobilisation, notamment dans le Doubs, ce dispositif a été reconduit par décret pour l'année 2009.

Or, encore aujourd'hui, la non-reconduction de cette allocation est discriminatoire pour de nombreux salariés qui ont fait l'objet de « départs dits volontaires » de la part d'entreprises qui leur ont présenté ce dispositif d'AER comme la garantie d'un revenu minimum d'environ 1 000 euros mensuels par personne jusqu'à l'âge de la retraite. Ces entreprises ont ainsi calculé les primes des départs volontaires en se fondant sur le montant des indemnités ASSEDIC relayées par l'AER, le montant de la prime devant compenser la perte de salaire jusqu'aux 60 ans du salarié.

Les entreprises ont donc procédé pour ces personnels, à des licenciements sur des motifs factices et mensongers que les directions départementales et régionales du travail et de l'emploi, conscientes de ces pratiques, ont acceptés sans hésitation.

En conséquence, 45 000 anciens salariés potentiellement concernés par l'AER doivent ainsi se contenter de l'allocation spécifique de solidarité, soit 450 euros mensuels.

Le Gouvernement n'a pas souhaité reconduire ce dispositif pour 2010 sous prétexte de favoriser l'emploi des seniors. Or l'emploi des seniors, de l'avis de tous les indicateurs économiques, n'est pas prêt de s'améliorer. Ces anciens salariés, ayant travaillé dans des conditions souvent très difficiles, parfois abîmés par 40 ans de travail pénible, ne sont évidemment pas prioritaires pour retrouver un emploi, a fortiori dans un contexte de grave crise économique. Ils se retrouvent de fait dans une situation de grande précarité dont le Gouvernement n'a manifestement pas compris ni l'ampleur ni l'urgence.

Il paraît difficile d'attendre pour régler leur situation que les questions des retraites dans leur ensemble, de la pénibilité du travail en jachère depuis 2003 ou celle de l'emploi des seniors soient enfin tranchées. Des négociations avec les partenaires sociaux sont actuellement en cours pour envisager la prolongation du dispositif.

Il lui demande de bien vouloir lui faire savoir quelles démarches le Gouvernement a entreprises pour faire aboutir le plus rapidement possible la reconduction de l'AER et prendre en compte la grande précarité de ces salariés. Il lui demande égale-

ment de bien vouloir lui indiquer si une enquête était en cours concernant les conditions de validation des plans de départs dits volontaires des salariés concernés.

*Conséquences de la mise en place d'une police d'agglomération*

n° 774 - Le 21 janvier 2010 - **Mme Christiane DEMONTÈS** attire l'attention de **M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales** sur la mise en place d'une police d'agglomération et ses conséquences.

En effet, le Gouvernement a demandé à plusieurs préfets de département, dont celui du département du Rhône, d'étudier la mise en place d'une police d'agglomération. Cette création de zone de police d'agglomération va bouleverser considérablement le service de sécurité publique. Ainsi plusieurs communes risquent de connaître le remplacement des effectifs de gendarmerie existants dont les habitants louent la qualité du travail par ceux de la police nationale. Dans tous les cas de figure, une réduction des effectifs dévolus à cette mission essentielle devrait intervenir. Jusqu'alors les services de gendarmerie ont garanti à l'ensemble des concitoyens de ces communes un cadre et une qualité de vie indéniables. La perspective de les voir rattachés à un commissariat situé en dehors de la commune, difficilement accessible en transport en commun, détériorera nécessairement le service rendu. Qui plus est, les effectifs de police provenant d'un commissariat extérieur, dont il n'est pas prévu que les effectifs augmentent, ne constituera pas une réponse aux besoins de personnels existants. Ce sera bien tout le contraire.

Elle lui demande donc de bien vouloir lui faire part des dispositions qu'il entend très rapidement prendre pour que le service de sécurité publique assuré par la gendarmerie nationale soit préservé, garanti et renforcé.

*Arrêt du conseil d'Etat du 30 décembre 2009 demandant au gouvernement de créer le fonds national de financement de la protection de l'enfance*

n° 775 - Le 21 janvier 2010 - **Mme Michelle DEMESSINE** attire l'attention de **M. le ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville** sur la mise en demeure du Gouvernement par le Conseil d'État de créer le Fonds national de financement de la protection de l'enfance. Dans sa décision du 30 décembre 2009, le Conseil d'État a enjoint le Premier ministre de publier dans un délai de 4 mois un décret d'application créant ce fonds prévu par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et visant à compenser les nouvelles charges pour les départements résultant de ce transfert de compétence. Selon la loi, ce fonds doit s'élever à 30 millions d'euros par an répartis entre l'ensemble des départements, soit, depuis la parution de la loi, une privation de 90 millions d'euros pour les départements. Elle souhaiterait savoir quelles dispositions il entend prendre pour répondre la mise en demeure du Conseil d'État.

*Tracé de la ligne à grande vitesse Bordeaux- Toulouse*

n° 776 - Le 28 janvier 2010 - **M. Jean-Michel BAYLET** attire l'attention de **M. le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat**, sur le tracé de la ligne à grande vitesse Bordeaux-Toulouse. Cette ligne, dont le principe est acquis depuis le débat public de 2005-2006, constitue un enjeu majeur pour la région sud-ouest. Si la définition de son fuseau de passage est encore en cours d'étude, les propositions de Réseau Ferré de France suscitent de vives inquiétudes dans le Tarn-et-Garonne, au point que l'ensemble des partenaires et des co-financeurs ait décidé, au dernier comité de pilotage du 11 janvier, d'octroyer un délai supplémentaire d'études sur le tronçon fleuve Garonne/Saint-Jory en Haute-Garonne. En conséquence, il lui demande des garanties quant à la prise en compte des études complémentaires et au maintien du délai de 2011 pour le démarrage de la phase travaux.





## ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
<b>03</b>	Compte rendu ..... 1 an	<b>176,20</b>
<b>33</b>	Questions ..... 1 an	<b>123,70</b>
<b>83</b>	Table compte rendu ..... 1 an	<b>31,80</b>
	<b>DÉBATS DU SÉNAT</b>	
<b>05</b>	Compte rendu ..... 1 an	<b>157,80</b>
<b>35</b>	Questions ..... 1 an	<b>90,50</b>
<b>85</b>	Table compte rendu ..... 1 an	<b>29,50</b>
<b>95</b>	Table questions ..... 1 an	<b>19,70</b>
	<b>DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
<b>07</b>	Série ordinaire ..... 1 an	<b>1166,20</b>
	<b>DOCUMENTS DU SÉNAT</b>	
<b>09</b>	Un an .....	<b>974,60</b>

**En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande**

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(\*) Arrêté du 19 novembre 2009 publié au *Journal officiel* du 21 novembre 2009

---

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15  
Standard : **01-40-58-75-00** – Accueil commercial : **01-40-15-70-10** – Télécopie abonnement : **01-40-58-77-57**

---

**Prix du numéro : 2,80 €**